CMHC SCHL

Helping to house Canadians

WHAT WE HEARD

REPORT ON THE RURAL AND NATIVE HOUSING CONSULTATION PROCESS

WHAT WE HEARD

REPORT ON THE RURAL AND NATIVE HOUSING CONSULTATION PROCESS

Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) offers a wide range of housing-related information. For details, contact your local CMHC office.

CMHC subscribes to the sustainable development theme of the federal government. Quantities of our publications are limited to market demand; updates are produced only when required; and recycled or environmentally friendly stock and environmentally safe inks are used wherever possible.

Canada

92-01299/

CANADIAN CATALOGUING IN PUBLICATION DATA

Main entry under title:

What we heard: report on the rural and native housing consultation process

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Ce qu'on a entendu.
ISBN 0-662-58040-0
DSS cat. no. NH15-22/1991

1. Housing, Rural — Canada. 2. Indians of North America — Canada — Housing.
3. Housing — Canada. I. Canada Mortgage and Housing Corporation.
II. Title: Report on the rural and native housing consultation process.
III. Title: Ce qu'on a entendu.

HD7289.C3WA4 1991 363.5'0971 C91-098524-3E

© 1991, Canada Mortgage and Housing Corporation
Printed in Canada
Produced by the Public Affairs Centre, CMHC

CONTENTS

Section 1
PURPOSE 1

Section 2
THE CONSULTATION PROCESS 2

Section 3
WHAT WE HEARD 3
3.1 Appropriateness of Rental and Ownership Tenures 4
3.2 Client Contribution Requirements 5
3.3 Native Targets 7
3.4 Client Selection 8
3.5 Client Involvement in Construction 9
3.6 Building and Servicing Standards 10
3.7 Emergency Repair Assistance 11
3.8 Program Delivery and Administration 12
3.9 Location Policy 14
3.10 Problems within the Existing Stock 15

Section 4
WORKSHOP DISCUSSION 17
4.1 Appropriateness of Rental and Ownership Tenures 18
4.2 Client Contribution Requirements 19
4.3 Native Targets 20
4.4 Client Selection 21
4.5 Client Involvement in Construction 22
4.6 Building and Servicing Standards 23
4.7 Emergency Repair Assistance 24
4.8 Program Delivery and Administration 25
4.9 Location Policy 26
4.10 Problems within the Existing Stock 27

Section 5
OUTCOME OF WORKSHOPS 29
5.1 Appropriateness of Rental and Ownership Tenures 30
5.2 Client Contribution Requirements 31
5.3 Native Targets 32
5.4 Client Selection 33
5.5 Client Involvement in Construction 34
5.6 Building and Servicing Standards 35
5.7 Emergency Repair Assistance 36
5.8 Program Delivery and Administration 37
5.9 Location Policy 38
5.10 Problems within the Existing Stock 39

Section 6
WHERE WE GO FROM HERE 40

SECTION 1
PURPOSE

This paper, as its predecessor the Rural and Native Housing consultation paper, [1] is about government efforts to meet the shelter needs of rural, low-income, off-reserve Native and non-Native households.[2]

The purpose of this paper, the *Report on the RNH Consultation Process*, was to ask interested parties specific questions about rural housing assistance in order to provide a sound basis in which to develop future policy and programs.

The purpose of this paper is to provide a broad overview of the responses received both in the form of written briefs and during the more than 200 formal and informal meetings held across the country to discuss the consultation paper. In addition, this paper reports the outcome of two national workshops that were held in early December 1990 to help further refine and clarify the emerging consensus.

1 This report should be read in conjunction with the consultation paper. If you do not have a copy of *Addressing Your Housing Needs: How Can We Help You Better? The Rural and Native Housing Consultation Paper*, copies are available through the Canadian Housing Information Centre at (613) 748-2366.

2 For the purposes of this paper, the term Native refers to Status and Non-Status Indians, Métis, Innu and Inuit.

SECTION 2

THE CONSULTATION PROCESS

The Rural and Native Housing Consultation formally began on 27 April 1990 when the Honourable Alan Redway, Minister of State for Housing, released the consultation paper. Since then over 5000 copies of the paper, along with an invitation for written comments, were distributed. Over 100 formal submissions were received.

In addition, a consultation team travelled extensively to meet those interested in the program and to see local housing conditions first-hand. This provided an additional opportunity for individuals and groups to raise concerns and make suggestions.

Consultation meetings began in May 1990. Over the next five months, the team visited over 60 rural communities, met informally with more than 50 existing clients, discussed the program with housing officials from all provinces and territories, had over 120 formal meetings with both Native and non-Native organizations and held more than 40 public meetings.

This exercise is one of the most broad-based consultations ever undertaken by Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) on behalf of the federal government. The Corporation heard from an impressive number of view points: existing clients, the general public, delivery agents for the program, provincial and territorial housing officials, local-elected officials, Native political organizations, other federal government departments, local and regional CMHC staff, national housing and social advocacy groups, advocacy groups for the disabled and Native and Non-Native women's associations.

With this input in hand, the next stage of the consultation was to report the emerging consensus to key client representatives and provincial and territorial housing officials at two national workshops held in Ottawa early in December 1990. The first workshop was for provincial and territorial officials, while the second was for client representatives (both Native and non-Native). The first four sections of this paper served as the basis for discussion at these workshops. These workshops were important consultation meetings. They provided an opportunity for key individuals and organizations to comment on the emerging consensus and helped refine and clarify some of the main findings.

A proposal based on the written replies, the comments received during the cross-country meetings, discussions at the workshops, as well as the evaluation findings will now be written for the federal government's consideration.

As stated in the consultation paper, CMHC recognizes the importance of submitting any recommendations that result from this exercise to the federal government as quickly as possible. Although the schedule for the consultation was tight, it still allowed participants enough time to provide thoughtful and informed comments. We remain committed to our objective of announcing any program changes resulting from this process in 1991.

SECTION 3
WHAT WE HEARD

In this section, an overview of the comments heard during the first stage of the consultation, during the five months of meetings, and in formal written submissions is provided. [3]

The questions raised under the 10 issues outlined and discussed in the consultation paper are restated in this paper, followed by a list of some of the more common comments received under the heading "What We Heard." [4] The views outlined in these sections represent the majority or consensus opinion.

The reader is encouraged to re-examine the discussion of each issue in the consultation paper in order to fully appreciate some of the comments received.

---

3 The comments outlined in this paper do not necessarily represent the views of Canada Mortgage and Housing Corporation or the federal government.

4 While many of the comments received were not direct responses to specific questions, they nonetheless related to the issues raised and have accordingly been accommodated within one of the 10 issue areas.

SECTION 3.1
APPROPRIATENESS OF RENTAL AND OWNERSHIP TENURES

QUESTIONS:

? Should rental tenure be offered under the RNH Programs? Under what circumstances/with what restrictions?

? Should ownership tenure be offered under the RNH Programs? Under what circumstances/with what restrictions?

WHAT WE HEARD:

GENERAL:

- Because client needs and abilities vary considerably, it is felt that all forms of tenure should be available under the programs (e.g., ownership, rental and lease-purchase).
- It was also suggested that clients should be allowed to switch from rental to ownership if they have proven themselves and/or circumstances have changed.

OWNERSHIP:

- A mechanism to recapture a *fair* portion of any profit made on the sale of an ownership unit is seen as important. It is felt that profit potential is not a large problem, but the perception, nonetheless, has to be dealt with.
- Ownership is seen as socially desirable (e.g., breaks dependence on government, offers an opportunity to instil pride).

Access:

- It is also suggested that lease-purchase should perhaps be the only way clients should gain access to ownership (exception is self-help housing) because this would offer clients the opportunity to concretely demonstrate their abilities and commitment and thus reduce the number of clients who are inappropriately provided ownership tenure. It is felt that in the past many clients who were not ready to take on the associated responsibilities received ownership, and this situation helped to create some of today's maintenance and arrears problems.

RENTAL:

- It is argued that in addition to the regular RNH rental option, Rent Supplement and Non-Profit rental options should be made available in rural areas where viable.

SECTION 3.2
CLIENT CONTRIBUTION REQUIREMENTS

QUESTION:

? What adjustments should be made to the current contribution approach?

WHAT WE HEARD:

RENT-/PAYMENTS-GEARED-TO-INCOME:

- It is felt that income used to calculate payments should be based on *net* (e.g., after tax) income, rather than *gross*, in order to prevent discrimination against the working poor who have net incomes much lower than gross incomes, unlike social assistance recipients. [5,6]

- The rent-geared-to-income (RGI) approach is seen as discriminating against the working poor. One common suggestion is the introduction of a flat payment that would be set at time of commitment. It was argued that this approach would be fairer and easier to understand (primarily with regard to ownership tenure) and need not cost the government any more than the current RGI approach. [7]

- Many participants see no real alternative to the RGI approach — while RGI has its difficulties, it maintains equity between clients with the same level of income and offers a safety net for those who find their circumstances changing for the worse (e.g., payments are lowered as income declines).

UP-FRONT GRANTS:

- It is strongly felt that there is a need to integrate the existing regular program with any demonstration-like program (e.g., up-front grant). Currently, there is seen to be too large a gap between the two approaches with regard to repayment.

- There is support for an up-front grant approach combined with sweat equity. However, if such an approach is used, many feel there should be some kind of repayment attached that recognizes the sweat equity contribution of the client at least in market areas. The Demonstration Program, with no mortgage repayment, was sometimes perceived to be a *free house*, regardless of the significant sweat equity contribution. The opportunity to decrease payments with sweat equity is seen as an important mechanism for making the program more affordable.

5 It should be noted that for the purposes of calculating payments, adjustments, such as deductions for day-care expenditures, are already made under the existing program.

6 This argument implies that housing dollars should be used to subsidize non-housing-related expenditures. Furthermore, enhancement of adjustments would also result in fewer units delivered given the fixed budget.

7 The implication of enhancement of adjustments would be, however, that over time two clients with the same current level of income, and hence ability to pay, could pay different amounts because they started from different income levels. Some may feel this would be inequitable.

LOCATIONAL DIFFERENCES:

- There is a real concern about affordability in the north due to higher costs of living. We were told there is a need to recognize these differences within the programs, particularly with regard to the higher costs of shelter (e.g., heating, construction materials). [8]

- It is also argued that consideration should be given to the notion of shortening the amortization period for ownership tenure in non-market areas. It is suggested that clients are often moving from debt-free situations, and the units have little or no investment potential — it is a big step to expect these people to lock themselves into a payment stream for 25 years. [9]

- In northern Saskatchewan, it is strongly argued that mortgage values should be set at market value rather than at the actual cost of constructing the unit (both new and existing stock). This appears to be in response to a primarily localized situation where many existing clients are under what are called *interim occupancy agreements* (whereby the price of the ownership unit was never set) or where cost overruns in the early years of delivery were added to the client's mortgage value. As a result, clients faced either no mortgage value and hence a great deal of uncertainty and anxiety (i.e., interim occupancy agreements) or what are seen as inappropriately high mortgage values. [10]

8 It should be appreciated that such a change would likely imply deeper assistance in these areas and hence, given the fixed overall budget and no offsetting savings elsewhere, fewer units delivered.

9 As with the above suggestion, the implications of such a change could be fewer units delivered under the programs.

10 While clearly the situation in northern Saskatchewan must be resolved, the suggested resolution, setting mortgage values at market values rather than at actual costs, has serious cost and equity implications that would have to be considered carefully.

SECTION 3.3
NATIVE TARGETS

QUESTIONS:

? Is the current Native target appropriate? If not, what should the target be?

WHAT WE HEARD:

- Although individual provincial targets were often widely debated, the vast majority of participants believe that the national 50 percent target is legitimate. This target is seen as justified until incidence of Native need matches non-Native need.

SECTION 3.4
CLIENT SELECTION

QUESTION:

? On what basis should clients be selected from the overall core need population when demand exceeds budget?

WHAT WE HEARD:

SELECTION:

- Worst-first (based on income, crowding and physical condition) is felt to be the only justifiable way to determine who should get the units. Typically, this group is seen to be made up primarily of families with children.

- The majority of participants also feel that more options exist for singles and seniors (e.g., live with relatives) than for families; therefore, families should be the priority. It was also noted that seniors and singles should not be completely ignored under the programs — all client groups should have access to the programs.

- Addressing the needs of the working poor is also seen as important. It was often argued that the program should not just be available to those on social assistance. [11]

- Who should have access to ownership tenure was also discussed at length. The majority of participants feel that those receiving welfare assistance should not have an opportunity to access ownership tenure (currently, over 20% of ownership clients list welfare as their primary source of income). It is argued that these clients are generally financially unable to take on the added responsibilities that often come with ownership. Because these clients were unable to contribute anything of their own (in effect government is paying government), they had done nothing to earn the privilege of ownership.

PROCESS:

- It is felt that there should be local input in the selection process because at this level the client's needs and abilities can be best assessed.

- It was also noted that there should be some controls on who is allowed to sit on local selection committees to limit such potential problems as favouritism.

[11] Upon examination of the evaluation findings, it is apparent that this is already the case under the existing programs — more than 50 percent of clients currently served have employment as their primary source of income, while just over 20 percent have welfare as their primary income source.

SECTION 3.5
CLIENT INVOLVEMENT IN CONSTRUCTION

QUESTIONS:

? Should a self-help construction approach be offered under the RNH Programs? Under what circumstances/with what restrictions?

WHAT WE HEARD:

- The Demonstration Program was seen as an effective program, and it is strongly recommended that a similar program with some modifications to remove the large existing gap between repayment under this type of program (up-front grant) and the regular programs should be introduced.
- It is argued that the key to successful self-help efforts is effective support (training) and supervision.
- It is felt that self-help is a cost-effective construction technique, builds client pride and dignity, produces better maintained units, allows the client an opportunity to ensure that construction supplies are good quality and that construction techniques are sound (e.g., helps reduce *shoddy* or the perception of *shoddy* workmanship and materials), as well as allows clients more input into unit design.
- Self-help is seen as a technique that is not suited to everyone (e.g., working clients who have limited time for such a project).
- Some participants noted that, in the long term, such a program may be limited by the number of motivated and capable potential clients.

?

SECTION 3.6
BUILDING AND SERVICING STANDARDS

QUESTION:

? What building and servicing standards should be used under the program?

WHAT WE HEARD:

- It is strongly felt that all housing should be built to a national standard of quality.
- It is also felt that quality control under the programs needs to be enhanced. There is a need to ensure proper construction techniques are used and materials used are of good quality and protected from the weather before use. It is also felt that a portion of the problems currently faced within the existing stock, with regard to the level of maintenance and repairs, are related to this issue.
- With regard to basic facilities, it is felt that government should do whatever is possible to ensure some form of basic facility exists in each unit (i.e., no *honey bucket* systems), even if the unit ends up being the only one in the community with some form of basic facility. This was felt to be important for both health and equity (with clients in other locations) reasons. In some locations, however, it was recognized that costs could be prohibitive and would result in the exclusion of a community from the program if such an objective was rigorously enforced.
- With regard to amenities, it is also argued that the units should be built to community norms and that the housing must remain modest.
- It is argued that clients should also have greater input into the overall design of the units, particularly ownership clients. The trade-off is that as individual involvement increases so do unit costs (no economies of scale) and hence, fewer units would be delivered given the fixed budget.
- There is also support for the use of prefabricated and mobile homes provided they are locally desired and cost-effective.

SECTION 3.7
EMERGENCY REPAIR ASSISTANCE

QUESTIONS:

? Should there be an emergency-based repair assistance program? If so, what should its objective be?

? Should the flexibility exist to allow repeat assistance under such a program? If so, under what circumstances?

? Should emergency repairs assistance be available for non-primary residences used by the occupant to earn an income?

WHAT WE HEARD:

PROGRAM:

- A program for emergency situations is felt to be necessary. It is argued that there will never be enough money to fully eliminate all the adequacy problems. Hence, we have to be practical and do what we can even if it is only a partial solution.
- The majority of participants feel that it is time to increase the grant amounts — it is argued that the current levels excessively limit the types and degree of repairs that can currently be done.
- Flexibility is seen as essential to the success of the program.
- The ability to respond quickly is also viewed as essential. A common suggestion to speed up the process is to adopt a system of accountable advances.
- There is confusion about what constitutes an emergency, and it was argued that this should be better defined in any future program.

REPEAT ASSISTANCE:

- It is felt that an emergency is an emergency, and it can and will occur more than once; therefore, you need to allow repeat emergency assistance.

NON-PRIMARY RESIDENCES: [12]

- It is argued that priority should be given to addressing the need of all primary residences before government considers offering funds for secondary residences.

12 Non-primary residences refers here to residences used to earn an income (e.g., trapper's cabin), not a summer cottage.

SECTION 3.8
PROGRAM DELIVERY AND ADMINISTRATION

QUESTIONS:

? Is there a need to alter the current delivery and administration arrangements? If so, in what way?

WHAT WE HEARD:

GENERAL:

- It is felt that more timely responses are needed — often more than 12 months from client approval when the client moves in.
- More flexibility in dealing with individual client situations is also seen as important.
- A common concern is the lack of explanation currently provided. A great deal of confusion currently exists about what options are available and the client's respective obligations and responsibilities.
- To be successful, it is felt that action-oriented field people are required. Rural housing requires much more hands-on support than urban programs to function well.
- Post-occupancy repairs and remedial repairs for ownership units is also not well understood and is seen as perpetuating the sense of rental tenure for ownership clients. It was argued that there is a need for a more accountable/workable means of repairing ownership units. For example, such existing programs as RRAP should be made available to clients.
- It is suggested that a two-year budgeting cycle to allow better planning would be helpful, particularly in the north where the building season is short.
- The fee-for-service approach is seen as working well.

COMMUNITY INVOLVEMENT:

- In recognition of the variable levels of interest and ability of communities (e.g., municipalities, band councils, non-profit groups, delivery agents), it is felt that a range of delivery, administration and managerial options should be available under the programs.
- Greater community involvement is widely supported provided it does not duplicate effort (e.g., either the local municipality or band council or delivery agent) or significantly increase costs — it is felt that this would produce more timely action, better local awareness and understanding, more responsible clients and so on. [13]

[13] Experience has shown, however, that greater community involvement can also result in cost overruns, missed commitments, favouritism and so on. Clearly, any shift in this direction would have to be carefully considered in light of past experiences and potential costs.

- Many participants feel that any movement towards greater community involvement should be staged (slowly take on more and more responsibility with experience). Programs should still operate within national guidelines and controls.

- *It was noted that some municipalities*/band councils are currently perfectly capable of taking on greater responsibilities, while others are not and may never be. For those who are capable and willing, it is argued that the opportunity should exist — the municipality/band council should not be required to go through a delivery agent.

ECONOMIC SPIN-OFFS:

- It is argued that government should work to ensure economic spin-offs resulting from housing expenditures stay within the community, but such efforts should not come at the expense of housing (e.g., self-help, community delivery and administration, encourage use of local workers, tie into other government-sponsored training programs).

SECTION 3.9
LOCATION POLICY

QUESTION:

? What location restrictions should be put in place under the program?

WHAT WE HEARD:

- The majority feel that the current population limit of 2500 is adequate.
- It is argued that the programs need to acknowledge the differences between market and non-market regions, and high and low cost regions.
- If the market for housing is limited (e.g., remote locations), ownership is not seen as an investment; therefore, a distinction between market and non-market programs is felt to be warranted for ownership tenure.

SECTION 3.10
PROBLEMS WITHIN THE EXISTING STOCK

QUESTIONS:

? How should government address the arrears and maintenance and repair problems that exist within the existing portfolio?

? Do you believe that improved counselling could have an impact on arrears and maintenance and repair problems? If so, what kind of counselling?

WHAT WE HEARD:

GENERAL:

- It is argued that it is important to make the existing program design and administration as consistent as possible with any new program for the sake of client equity and administrative complexity.
- It is also felt that there is a need to ensure equity between those clients who have been paying and maintaining their units and those who have not.
- Resolving problems within the existing stock is seen as a priority.

COUNSELLING:

- While counselling will not solve all problems, if done correctly, most participants believe it can have a substantial impact on both arrears and maintenance practices.
- It is felt that counselling needs to be done on an ongoing basis through workshops, one-on-one discussions, preventive maintenance schedules and so on. The need to follow-up with individual client needs is seen as important.
- Early counselling intervention is seen as critical to addressing arrears. A mechanism should be in place to ensure follow-up occurs within 10 to 15 days of late payment.

MAINTENANCE/REPAIRS:

- It is argued that government should take some responsibility for repair problems that have arisen as a result of original construction problems. Clients should not be expected to deal, by themselves, with someone else's mistakes.
- It is felt that the current ownership program design does not work well in situations where a client is faced with major repair needs. Without some adjustments to the program, units will continue to deteriorate prematurely. One solution commonly suggested was a repair assistance program for existing and future ownership clients (includes demonstration clients) to make major repairs affordable. [14]

[14] It should be appreciated that any adjustments in this direction are likely to have cost implications and hence may result in the delivery of fewer units.

ARREARS:

- It is suggested that many arrears are the result of the current program design (contribution mechanism, amortization period, repair needs, interim occupancy agreements, memorandums of understanding, lack of significant ramifications for not paying, e.g., government's hesitancy to foreclose or evict), which has often led to attitude problems (e.g., many clients have simply chosen not to pay). It is argued that once these factors are addressed, many of the arrears problems will be resolved.

- For those currently in arrears, it was suggested that each case be worked out individually. Participants see a need to be flexible and reasonable, for example, allow extension of amortization period so that the client can catch up. The goal is to make it work; however, if the client is unwilling or consistently fails to live up to new arrangements, then it is argued that government should follow through with foreclosure. It is felt that a client must appreciate that some responsibility comes with the assistance provided.

- It is suggested that a mechanism should be put in place to ensure delivery agent/community/CMHC/province acts on arrears quickly — the client should be approached within X days of failure to pay.

SECTION 4
WORKSHOP DISCUSSION

This section focuses in on some of the key points of consensus and asks a series of questions to help clarify and refine these opinions. This section, along with Section 3, was used as the basis of discussion at the December 1990 workshops.

Key points of consensus from the preceding section are highlighted, followed by questions and a list of potential responses, all of which were suggested during the consultation. Because consensus was often not achieved on these points, further direction from the workshop participants was sought. When considering the questions raised, participants were asked not only to provide their opinion but to also provide reasons for their view point.

The list of potential responses is by no means exhaustive, and participants were encouraged to suggest additional possibilities.

SECTION 4.1
APPROPRIATENESS OF RENTAL AND OWNERSHIP TENURES

■ **Because client needs and abilities vary considerably, a range of program tenures should exist.**

While there was general consensus that rental tenure should be available in virtually all locations and to any client, such consensus was not as apparent with regard to ownership tenure.

When should ownership tenure be offered?

- only when the client contributes sweat equity?
- only in non-market areas?
- in all communities with a population of less than x?
- with no location restriction?
- when any funds received from the sale of the unit are *fairly* shared between the client and the government?
- after an x-year period of rental tenure (e.g., lease-purchase approach)?

How can this decision be justified?

- cost?
- ownership is not always an investment?
- equity with regard to non-assisted Canadians?
- ownership is socially desirable (e.g., potential to break dependence on government, instil pride)?

Who should have access to ownership?

- any client who wants it?
- those with steady employment?
- those with incomes at the higher end of core need who can therefore better afford the additional costs of ownership (e.g., routine maintenance)?
- those physically capable of doing routine maintenance?

■ **Alternatives to the existing RGI approach should be explored, along with alternatives that recognize the higher costs of living in some locations (e.g., the north).**

On what basis should alternatives be judged?

- equity with regard to other assisted households (e.g., urban locations)?
- cost implications — number of units that can be delivered within a set budget?
- ability to provide a safety net for those who find their financial situation deteriorating?
- ability to limit windfall gain for clients?
- equity with regard to government employees in isolated posts who receive special allowances?
- equity with regard to non-assisted Canadians living in these locations?
- equity between clients with the same level of income?
- ability to instil incentive to work?
- ability to equitably recognize any sweat equity contribution made by a client?
- ease of administration?
- ease of client comprehension?
- housing dollars being used to address only housing problems?

■ **The 50 percent national Native target is legitimate until such time as the incidence of Native need matches non-Native need.**

How can the choice of a 50 percent target be justified over any other target figure (e.g., 25%, 75%)?

- an x-year plan at the end of which incidence of Native need would match non-Native need?
- based on some relationship to the total number of rural Native people in core need?
- higher than 50 percent would be unacceptable to the general public?

■ **Clients should be selected within core need on the basis of worst-first.**

How should worst-first be defined?

- x percent income, y percent overcrowding and z percent adequacy (or some variation)?
- in such a way as to ensure the working poor have access to the programs (e.g., x% of units)?
- families with children should be given priority — x percent of units going to families?
- each client group (single, seniors, families) should be served according to its percentage of overall core need?
- left to the discretion of individual provinces or territories?
- left to the discretion of local housing groups?

How can this definition be justified?

- equal access?
- other housing options exist for certain groups?
- those on social assistance are already receiving a government benefit?
- children are our future and thus should receive a priority?
- reduces favouritism?
- best assessed at local level?

■ **A self-help construction option should exist and be encouraged.**

What criteria should be used for determining who should have access to the self-help option?

- demonstrated construction ability?
- prior construction experience (e.g., trade, worked to assist friends, etc.)?
- willingness to attend preconstruction training workshops/discussions?
- willingness to work with a group to jointly construct a number of units?
- a certain number of hours available each week for work on unit?
- basic physical capability (i.e., not frail elderly)?
- anyone who wants to try?

What post-construction ongoing client involvement can realistically be expected?

- involved with counselling new clients?
- involved in community self-build projects?
- involvement in self-help renovation efforts?
- involved in the construction of units with new clients?

■ **Proper support and supervision should go hand in hand with any self-help option.**

What level of support is required?

- on-site, full-time supervision?
- on-site, part-time supervision (as was done under the Demonstration Program)?
- routine inspections as required by the national building code?
- based on individual client experience?
- until unit is complete?
- until unit is fully closed in?
- off-site workshop/training sessions with or without test requirement to determine if client has basic construction skills?
- easy to read *How-To* books and/or videos provided?

■ **Quality control during construction should be a priority within the programs.**

How should this be achieved?

- increased inspections?
- weather protection for supplies delivered to building site (e.g., containers)?
- storage of key building supplies in isolated communities where supplies take months to arrive due to shipping requirements?
- better use of provincial home warranty programs (e.g., client better encouraged to report concerns within the first year)?
- client, inspector and contractor all having to sign off before unit is turned over to the client?

■ **The emergency repair program needs to be more flexible in order to deal with situations quicker.**

Where does inflexibility now exist?

- former ERP clients being refused access to RRAP because they received ERP in the past?
- grant amounts that do not accurately reflect actual costs of repairs (e.g., increase them)?
- the exclusion of secondary residences that are used for income earning purposes (e.g., trapper's cabin)?
- the one-shot nature of the program?
- the population restriction?

What causes delays?

- the uncertainty about what is an appropriate emergency expenditure and hence delays while clarifications are sought?
- need for formal approval by the active partner and consequential delays?

■ **A decentralized approach to delivery, administration and management should be facilitated. However, the level of interest and ability of communities (e.g., municipality, delivery agent, band council, non-profit group) is highly variable and consequently a range of approaches should exist.**

What should be the criteria for determining, at any given time, who (municipality, non-profit group, band council, delivery agent) should have responsibilities, and what should these responsibilities be?

- group has widespread community support for its involvement (how would this be measured)?
- group has been successful with preceding roles/activities?
- can present a plan that shows the organization can take on the given role and be financially viable within existing fee-for-service arrangements?
- has the infrastructure (e.g., secretarial support, volunteer or paid staff with financial and managerial experience, record-keeping and accounting capabilities) to successfully take on a given role?
- has illustrated a solid understanding of the programs, objectives and guidelines?
- willing to be closely monitored and supervised by government?
- willing to accept role on a non-permanent, long-term guarantee basis (e.g., flexible enough so that if another more suitable group appears in the future, the role can easily be turned over)?
- ability to respond quickly?
- does not result in duplication of effort?

■ **Local level economic spin-offs resulting from housing expenditures should be encouraged and facilitated, providing such efforts do not result in higher program costs.**

How should these spin-offs be encouraged?

- self-help efforts where client receives personal training and experience?
- tap into other such government programs as apprenticeship programs?
- actively inform and educate local contractors and suppliers about tendering process?
- permit funds to be spent without going through a formal tendering process provided local supplier/contractor is competitive, based on past experience?
- initiate provincial committees of various government departments (federal and provincial) to work towards greater co-operation and co-ordination?

■ **The current location restriction of 2500 should not be altered.**

What is the justification for any population restriction?

- control, in addition to tenure restrictions, that ensures a given amount of housing resources are allocated in very small rural communities that would not otherwise have access to funds since delivery and administration is relatively difficult?
- communities with populations below a certain level are significantly different from larger centres to warrant a special program?

How is the 2500 figure justified?

- deemed to be where the worst rural conditions exist?

■ **Resolving the problems that exist within the existing stock should be a priority.**

What should the client's responsibilities be in resolving these problems?

- attend and actively participate in any counselling efforts undertaken?
- work with government to find a workable repayment schedule for all outstanding arrears?
- responsibility for all repair problems that are the result of client ignorance and neglect?
- responsibility for all repair requirements?

How far should government go to resolve these problems?

- if the solution requires additional expenditures, reallocate x percent of new commitment expenditures until all or x percent of problems are resolved?
- implement an x-year plan to address problems?
- implementation priority to be according to existing stock, with x percent of staff time being used to implement solutions?
- assist with x percent of the cost of major repairs required on ownership units that need repair as a direct consequence of original construction problems?
- write-off arrears?
- make the existing program (design and administration) retroactively as consistent as possible with the new program design — would resolve many of the causes of client arrears and maintenance problems (e.g., counselling, altered repayment obligations, etc.)?
- foreclose or evict clients who after repeated efforts to work out reasonable solutions fail to live up to their obligations?
- government determines when repairs on ownership units are required via annual inspections and requires the client to make such repairs within a set number of months (on threat of foreclosure)?
- delivery person to do an in-home visit within x days of a late payment?

■ **Effective client counselling should be well-integrated into the programs.**

To what extent can counselling address the problems experienced?

- benefits will match/exceed costs of implementation?
- x percent of existing arrears would be resolved, while y percent of these problems, which would otherwise occur in the future, would be resolved?
- a percent of existing repair problems would be resolved, while b percent of these problems, which would otherwise occur in the future, would be resolved?

How would this best be achieved?

- annually explain, on a one-on-one or workshop basis, to clients their responsibilities and the ramifications if they do not live-up to their responsibilities?
- upon approval of assistance, discuss in detail with the clients all the options available (e.g., self-help, rental, lease-purchase) and together determine which option is the most appropriate for the individual client?

- annual home visits to ensure client is living up to his/her responsibilities?
- mandatory annual workshops to discuss budgeting, housekeeping and so on?
- counsellor staff position with the active partner?
- counsellor staff positions with the delivery organization?
- provide information on home maintenance requirements (e.g., checklists) in video and easy-to-read book format?
- set performance standards so that counselling represents x percent of the delivery person's time?
- client counselling schedules to be set up individually based on specific needs and abilities of the client?

SECTION 5
OUTCOME OF WORKSHOPS

This section provides an overview of the discussions and comments made at the 3 December 1990 provincial and territorial officials' workshop and the 5 December 1990 client representative's workshop. As noted earlier, these workshops were arranged to provide an opportunity for key individuals and organizations to comment on the overall consensus, which has emerged, and to help refine and clarify some of the main findings. Participants received advance copies of Sections 3 and 4 of this paper. They served as the basis for discussion at these workshops.

The comments outlined are consensus views, except those specifically indicated by the words *several*, *some* or *a few participants*. Although these were not consensus views, given each participant was representing the views of many not in attendance and some of the views stated were held strongly by these individuals, it was felt to be appropriate to report them.

This section is organized by issue and divides the comments into one of two categories: those comments directly related to the overall consensus reported in Section 3 or the questions raised in Section 4; and additional comments. Often the additional comments raised at the workshop were also raised during some of the previous consultation meetings, but because consensus was not apparent, either due to disagreements or simply because a particular item was not discussed by the majority of participants, it was not outlined in Section 3.

COMMENTS RELATED TO SECTIONS 3 AND 4:

- The view that all three tenure types should be available was strongly supported by participants, with the suggestion by some that collective ownership also be considered.
- Lease-purchase was seen as a good test to ensure a client is capable of taking on ownership responsibilities and therefore, most participants supported the notion that lease-purchase should be either the predominant or the only mechanism through which ownership tenure is eventually provided (the exception to this being primarily self-built ownership). There were also suggestions that the minimum period a client should have to remain in a lease situation should be longer than the current one-year requirement.
- There was general support for the view that government should recover a share of any profit made on the sale of an ownership unit. However, a few individuals did suggest that provided a client fully lived up to his/her responsibilities, government should not attempt to recover any share of a profit made.
- Many participants also supported the view that clients should be allowed to switch from rental to ownership if they have proven themselves or their circumstances have changed. Some added that clients should be able to switch in either direction (e.g., ownership to rental as well).
- Because sweat equity is not well-suited to everyone, it was also felt that linking ownership tenure solely to a sweat equity contribution would be inappropriate.
- The majority of participants felt that access to ownership should ultimately depend on whether or not the client would be able to afford his/her maintenance and repair obligations. it was also argued that some flexibility should exist to permit access to ownership tenure to those who find rental tenure culturally foreign to them (e.g., northern seniors), regardless of their income situation.

ADDITIONAL COMMENTS:

- While many participants suggested that ownership was not likely to be an affordable option for those on social assistance, few participants wanted to see social assistance recipients excluded from access to ownership tenure solely on the grounds of social assistance. Some felt strongly, however, that social assistance recipients be given access to ownership tenure.
- There were some suggestions that in market locations a mortgage instrument for ownership was sensible, but in non-market locations consideration should be given to full and partial up-front grants with sale agreements rather than mortgages.
- Some participants also suggested that ownership tenure had a stabilizing influence on communities.

SECTION 5.2
CLIENT CONTRIBUTION REQUIREMENTS

COMMENTS RELATED TO SECTIONS 3 AND 4:

- There was support for recognizing differences in market and non-market areas, as well as high and low cost regions of the country. However, although directly questioned on the point, participants were unwilling or unable to provide explicit direction on how such alternatives should be judged or how such distinctions (e.g., market verses non-market areas) should be defined.

- There was general support for the view that flat payments, among other possibilities (e.g., revised RGI that would recognize more of the additional shelter payments an ownership client is responsible for) should be explored for ownership tenure. Some of the advantages of a flat payment approach that were suggested included the potential avoidance of annual income reviews, which add to administrative costs, and the removal of disincentives to work. At the same time, participants felt that equity arguments should be given important consideration in determining what approach should be adopted and that any adopted approach should provide a safety net for those who found their circumstances changing for the worse.

- Most participants reiterated the view that net (e.g., after tax) income, rather than gross income, should be used when calculating payment requirements. It was apparent that even among participants, who are generally actively involved in the program, there is little understanding of the current adjustments (as noted in Section 3), which are already made to gross income for program purposes.

- The notion that, in market areas, self-help ownership should have a repayment attached (e.g., a not 100% forgivable mortgage as is done under the Demonstration Program) was also supported by many participants, while noting that recognition of the client's self-help contribution was nonetheless essential.

ADDITIONAL COMMENTS:

- Some participants suggested the need to have a rent-geared-to-income scale that was better graduated (e.g., those with lower incomes pay a lower percentage than those with higher incomes). Others suggested that some effort be made to rid the program of the current cliff effect (e.g., that those just over the income limit for the program get no benefit at all, while those just under the income limit can potentially gain significant benefits).

- While participants felt that some changes to the current ownership program design was required to recognize the additional financial obligations of owners, it appears that most participants believe that ownership clients should bear a heavier financial burden than rental clients.

- Suggestions that CMHC explore innovative non-financial ways clients can make contributions was also suggested by some participants (e.g., self-help, maintenance work on rental units).

- It was also noted by some participants that relative to social assistance recipients, the working poor have a tougher time because their incomes are not stable and short spells of unemployment can cause serious problems. Some latitude to deal with these situations, in addition to the current income review mechanism, was encouraged. (For example, when clients are hit with unexpected expenses, such as funerals, they should be able to defer their housing payments and pay a little extra in following months to catch up.)

COMMENTS RELATED TO SECTIONS 3 AND 4:

- Participants felt strongly that the 50 percent national Native target was justified on the basis of Native need relative to non-Native need. Some noted that this target should be considered a minimum, not a maximum, for delivery of housing assistance to Native people.

- When asked to provide a justification for the target, participants had difficulty. While they noted that the 50 percent target was arbitrary, the fact that consensus on the number was achieved was felt to be sufficient to argue its continuation.

ADDITIONAL COMMENTS:

- Some participants also suggested that the target could be justified because the Native population in rural Canada is growing faster than the non-Native population.
- Many participants also voiced a concern about target achievement and suggested that a separate Native program be introduced or that the allocations be made on a Native/non-Native basis — funds allocated towards Native people that could not be used in a given year under one program option would be reallocated to Native people under an alternative program option (e.g., RRAP to RNH). In this way, funds earmarked for Native people would remain with Native people and not be redirected to non-Natives.
- Although there was strong support for the national 50 percent target, some participants were concerned about the provincial distribution (e.g., felt target was too low or too high in a given province or territory).

COMMENTS RELATED TO SECTIONS 3 AND 4:

- The view supporting worst-first was strongly upheld by participants. Most felt that current approaches (e.g., point-rating systems) adequately defined worst-first but that community level flexibility in determining who was in the worst situation was essential.

- It was also noted by some that a worst-first criteria must be tempered by what is available. (For example, if only a two-bedroom unit is available this year, which can happen within a given rental stock, and the worst household is a family of 12, it does not make sense to house this family in the two-bedroom unit. It is better to give this unit to the next household on the list and make the 12-person household a priority for next year when a larger unit can be built.)

- The notion of recognizing families as a priority was also supported by most participants. While none wished to see seniors and singles excluded from the program, many admitted they would have trouble justifying giving a unit to a single person when a family with children would have to go without.

ADDITIONAL COMMENTS:

- With participants wishing to leave much of the decision on client selection to the community level, some suggested the need for some form of appeal mechanism to address concerns about favouritism.

- Although aware of the federal government's commitment to serving only those within core housing need, several participants also voiced concern over those individuals in some of the more remote and isolated locations who are marginally over the income required for eligibility but who are nonetheless struggling with no real housing options. However, there is already the flexibility to serve those marginally over the income threshold — 10 percent of approved applicants can have incomes in excess of the core income threshold, providing they are still in need.

- A lack of private lenders in these communities was also raised as a concern for those outside the program due to the level of their income.

COMMENTS RELATED TO SECTIONS 3 AND 4:

- The view that a self-help construction option (where the client or community provides the majority of the labour) be made available and encouraged was strongly supported. However, when it came to the question of piecemeal self-help involvement (e.g., a contractor built the house with the client doing odd jobs, such as painting) consensus was not achieved — many were concerned about the complexity required to recognize this involvement via the repayment mechanism, acceptance by contractors, control and co-ordination difficulties, and the impact it might have on a contractor's warranty).

- It was also argued that those who did contribute sweat equity should receive some recognition for their efforts.

- The view that proper support and training was essential to success was also upheld, with the added comment by some that selection of construction managers and delivery people, who would provide such support, was as important as individual client selection.

- It was felt that virtually anyone who was motivated with proper support and training could adequately self-build a house. Consequently, it was argued that anyone who demonstrated willingness and motivation should have access to a self-build option. Even for those who are physically unable to do the work themselves, many participants felt that provided they could get support from family, friends or the community, self-help was a realistic option. Although experience tends to support the workshop participants' view that anyone who is well-motivated and supported can build his/her own home, the difficulty is how to identify those who are in fact well-motivated — self-help is acknowledged to be a difficult exercise for participants, and although many may believe they are up for the task, this does not always prove to be the case.

- There was strong support for the idea of past clients counselling future clients to ensure clients fully understand what is involved and begin the project with realistic expectations.

ADDITIONAL COMMENTS:

- Some participants also suggested that one potential self-help option would be to have each self-help participant trained for a specific aspect of construction and then use those new skills to help build many units in their community rather than just his/her own.

- Some participants felt that self-help offered a particularly good opportunity to tap into other training programs, which are supported by other government departments and agencies (e.g., Employment and Immigration). They felt that CMHC had a role to play in informing communities of the types of programs available and how to access them.

COMMENTS RELATED TO SECTIONS 3 AND 4:

- The notion of improved quality control was strongly supported by participants. Suggestions on how to achieve such control included better and more frequent inspections during construction; sufficient holdbacks to ensure a contractor returns to finish incomplete work or redo shoddy work; and having the ownership client, contractor and inspector sign off on a home before the contractor is paid.

- While there was general support of the view that units should be built to a national standard of quality, many argued that local conditions (e.g., weather) must also be taken into consideration, and that the long-term integrity of the unit (e.g., life cycle considerations) should be recognized. Hence, national quality standards are the minimum requirement, but local circumstances may require even higher levels of standard.

- A few participants argued, however, that a community or individual should be able to have units built to a different standard (e.g., basic facilities) if so desired — it should be their choice.

- Participants also felt that provincial home warranty programs were of little value — most felt that these programs do not work well. (For example, often legal action is required before a contractor is willing to return and do the work required.)

ADDITIONAL COMMENTS:

- Some participants felt that a reserve fund approach for ownership clients should be explored as a means to ensure such clients can afford major repairs (e.g., charge clients an extra x% of adjusted income or a flat contribution and place this money in a fund that would then be available when major repairs are required).

- A few participants felt that the federal government should get into the business of land development/servicing (e.g., spend money to develop building sites) where a province has failed to adequately meet the need, even if the trade-off is fewer housing units.

COMMENTS RELATED TO SECTIONS 3 AND 4:

- Participants agreed with the view that an emergency program was needed. They felt that guidelines for the current program were appropriate but that the current implementation of the program has some difficulties (e.g., slow and inflexible) — introducing a system of accountable advances was seen as one potential solution.

- Increasing grant levels was also supported. Some participants suggested that there should be a basic grant level with transportation costs recognized separately, a few suggested indexing and yet others suggested a doubling of the current levels.

- The notion of repeat assistance was also supported if such assistance was provided in a *sensible* manner, where common sense would justify it.

- The notion of not providing emergency assistance for secondary residences used for extended periods of time to earn an income (e.g., trapper's cabin) was reaffirmed. However, some participants felt strongly that such assistance should be available.

ADDITIONAL COMMENTS:

- Some participants also voiced the opinion that receipt of emergency assistance should not prejudice a household's eligibility for other types of assistance in the future (e.g., RRAP) and that emergency assistance should be available to existing RNH ownership clients.

- A few participants also felt that the provision of smoke detectors should be an eligible expense under the program and should be available even if this is the only expenditure a client requires. (These participants also wished to see such detectors provided to all RNH clients.)

COMMENTS RELATED TO SECTIONS 3 AND 4:

Community Involvement:

- The view that greater community involvement should be supported and facilitated was reaffirmed by participants. Although participants had difficulty outlining a specific criteria for determining who should be involved and a few felt no criteria was required, there was some support for the following criteria:
  - community support for their involvement;
  - financially viable;
  - a minimum duplication of effort;
  - use of existing infrastructure where possible; and
  - group demonstrates ability and responsibility (e.g., success with preceding housing roles or other areas of community involvement).
- There was also general support for the need to move in this direction in a controlled and well-monitored fashion with adequate support.

Economic Spin-Offs:

- The need to ensure that economic spin-offs of housing expenditures remain within RNH communities was also reaffirmed. Most participants felt that marginally higher housing expenditures were a worthwhile trade-off if it meant greater economic prosperity for the community and potentially lower housing costs in the long term as the community builds a skilled work force.
- The notion that efforts in this direction need not cost more was also supported. It was argued, for example, that the creation of a skilled labour force within a community would over the long term reduce the cost of construction because contractors and labourers would no longer have to be flown in at great expense to build homes. Unfortunately, there is no hard evidence to support this view — experience with such an approach has been mixed; some cost more while others did not.
- A great deal of discussion focused on tendering practices. While the notion of a competitive bid process was supported, participants saw the need for government to actively encourage and educate local contractors and trades so that they could more successfully compete with larger, outside contractors. Other suggestions included using smaller tendering packages so that the small contractor could bid (when government tenders many homes at once, the small contractor is excluded simply because his/her operation is too small to handle all the work) or using government or the delivery group as the general contractor so that local trades people could be hired directly.

ADDITIONAL COMMENTS:

- Some participants felt strongly that whatever options are eventually introduced they should not hinder ongoing and future self-government discussions.
- Participants also noted that authority should match responsibility. (For example, if a community takes responsibility for client selection decisions, it must have the authority to select, within guidelines, those it feels are most in need.)

COMMENTS RELATED TO SECTIONS 3 AND 4:

- Although there was a great deal of debate around this issue, participants, by and large, reaffirmed the view that the current 2500 population restriction was adequate, at least with regard to ownership tenure, but wished to ensure greater flexibility. The current 10 percent flexibility rule was supported, but most participants wanted no restrictions on the use of such flexibility. A few participants, however, did feel strongly that the limit should be increased.

- However, some alternatives to the 2500 restriction were suggested. Many suggested that the population restriction should be eliminated in non-market areas. Others suggested that no population restriction was required for rental tenure.

- Although the question of how such restrictions should be justified was asked, little discussion occurred and no suggestions were put forward.

ADDITIONAL COMMENTS:

- Several participants voiced concerns about how an area is determined to have a population in excess of 2500 — it was felt that currently the amalgamation of several small communities of 500 to 600 people into one centre of greater than 2500 was inappropriate.

COMMENTS RELATED TO SECTIONS 3 AND 4:

- The need to address existing problems on a priority basis was strongly reaffirmed by participants. Although, they were unwilling or unable to outline the source of the funding for the solutions (e.g., shift funds away from new commitments). It was felt that specific potential solutions would depend on the new program design and how consistent the old program could be made with the new program. Participants agreed with the view that many of the existing problems would be resolved simply by making these changes.

- For those problems that persist, participants argued that each case had to be looked at individually. A determination of why the situation exists and possible solutions were discussed with the client (e.g., add arrears onto end of amortization period).

- Participants also noted that equity between clients who are not in arrears or having repair difficulties and those who are, must be kept in mind, while some recasting of payments may be required.

- While some measures are needed to address the maintenance and repair problems in general, several participants also supported the view that government should give special consideration of those repair problems that have arisen due to original construction problems, rather than client neglect or ignorance. It was felt that for equity reasons (e.g., some clients are in this position due to no fault of their control, while others in the program, under identical circumstances, do not face these problems because their unit was constructed properly) some special assistance should be provided.

Counselling:

- The view that there is a need to implement more effective client counselling was also reaffirmed. Participants felt that all levels of counselling needed to be enhanced (e.g., precommitment, post-occupancy, long-term, ongoing). Current counselling efforts under the program are seen as ad hoc and largely unsupported within existing fee structures for agents and performance standards for government employees, at least to the level required to do an effective job.

- Participants also felt that counselling could have significant impacts on client maintenance practices and arrears and hence, it would be a cost-effective approach.

- It was also suggested by a few participants that more authority must be placed in the hands of those providing counselling — authority should match responsibility (e.g., reschedule payments or require a client to attend a given workshop). It was argued that counsellors are in a position to recognize legitimate reasons for late or missed payments and should be able to act on this information.

ADDITIONAL COMMENTS:

- Having the client directly involved in determining which housing solution is appropriate was also suggested by some participants. Options should be based on client needs, not the other way around. It was also seen as important to ensure that clients understand the options and what is expected of them under each.

SECTION 6

WHERE WE GO FROM HERE

The stage is now set. With the insights gained at the workshops, combined with all other inputs received to date (e.g., evaluation, written briefs, consultation meetings), we have a sound basis upon which to develop future policy and programs in this area. CMHC has a solid understanding and appreciation of the problems and opinions that exist and many suggestions about the direction of the program and policies in the future. The comments of the workshop findings will be considered in the context of both the evaluation results and federal social housing objectives and financial constraints. We are confident that we can make the most effective use of the housing funds available.

As outlined in Section 2, CMHC will now prepare and submit its recommendations for change to the federal government for its consideration. We wish to thank all those who participated in this consultation. Without your efforts the task would have been much more difficult. Your experience and insights were invaluable.

SCHL CMHC

Question habitation : comptez sur nous

CE QU'ON A ENTENDU

CE QU'ON A ENTENDU

RAPPORT DE LA CONSULTATION RELATIVE AU LOGEMENT POUR LES RURAUX ET LES AUTOCHTONES

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) offre un large éventail de renseignements relatifs à l'habitation. Pour obtenir des précisions, adressez-vous au bureau SCHL de votre localité.

La SCHL endosse le thème de développement durable du gouvernement fédéral. Nos publications sont publiées en quantités limitées, selon la demande du marché; les mises à jour paraissent lorsqu'elles sont nécessaires; et, dans la mesure du possible, nous utilisons du papier recyclé et de l'encre qui ne nuisent pas à l'environnement.

Canada

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Vedette principale au titre :

Ce qu'on a entendu : rapport de la consultation sur le logement pour les ruraux et les autochtones

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : What we heard.
ISBN 0-662-58040-0
N° de cat. MAS NH15-22/1991

1. Logement rural – Canada. 2. Indiens – Amérique du Nord – Canada – Logement. 3. Logement – Canada. I. Société canadienne d'hypothèques et de logement. II. Titre : Rapport de la consultation sur le logement pour les ruraux et les autochtones. III. Titre : What we heard.

HD7289.C3WA4 1991 363.5'0971 C91-098524-3F

© 1991, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : Centre des relations publiques, SCHL

TABLE DES MATIÈRES

Section 1
BUT 1

Section 2
LA CONSULTATION 2

Section 3
COMMENTAIRES REÇUS 3
3.1 Pertinence des modes d'occupation 4
3.2 Contribution requise des clients 5
3.3 Objectifs pour les autochtones 7
3.4 Sélection des clients 8
3.5 Participation des clients à la construction 9
3.6 Normes de construction et de viabilisation 10
3.7 Aide aux réparations d'urgence 11
3.8 Application et administration des programmes 12
3.9 Ligne de conduite relative aux endroits 14
3.10 Problèmes décelés dans le parc LRA 15

Section 4
DISCUSSION DANS LE CADRE DES ATELIERS 17
4.1 Pertinence des modes d'occupation 18
4.2 Contribution requise des clients 19
4.3 Objectifs pour les autochtones 20
4.4 Sélection des clients 21
4.5 Participation des clients à la construction 22
4.6 Normes de construction et de viabilisation 23
4.7 Aide aux réparations d'urgence 24
4.8 Application et administration des programmes 25
4.9 Ligne de conduite relative aux endroits 26
4.10 Problèmes décelés dans le parc LRA 27

Section 5
RÉSULTAT DES ATELIERS 29
5.1 Pertinence des modes d'occupation 30
5.2 Contribution requise des clients 31
5.3 Objectifs pour les autochtones 32
5.4 Sélection des clients 33
5.5 Participation des clients à la construction 34
5.6 Normes de construction et de viabilisation 35
5.7 Aide aux réparations d'urgence 36
5.8 Application et administration des programmes 37
5.9 Ligne de conduite relative aux endroits 38
5.10 Problèmes décelés dans le parc LRA 39

Section 6
LA PROCHAINE ÉTAPE 40

SECTION 1
BUT

Le présent document, à l'instar du document de consultation sur le logement pour les ruraux et les autochtones,[1] traite des efforts déployés par le gouvernement pour répondre aux besoins de logement des ménages ruraux non autochtones et autochtones hors réserve à faible revenu.[2]

Le *document de consultation* avait pour objet de poser des questions aux parties intéressées sur l'aide au logement pour les ruraux, afin que l'élaboration ultérieure de lignes de conduite et de programmes dans ce domaine repose sur une base solide.

Le présent document, le Rapport de consultation sur le logement pour les ruraux et les autochtones, est le sommaire des réponses obtenues sous forme d'exposés écrits et de celles qui ont été recueillies à l'occasion des quelque 200 réunions officielles et non officielles qui ont eu lieu à travers le pays, et qui portaient sur le document de consultation. Il présente en outre les résultats des deux ateliers nationaux tenus au début de décembre 1990 pour aider à mieux définir les consensus qui se dégagent.

---

1 Le présent document doit être lu parallèlement au document de consultation. Vous pouvez obtenir un exemplaire du document intitulé *Vos besoins de logement : comment pouvons-nous vous aider davantage? Document de consultation sur le logement pour les ruraux et les autochtones* en téléphonant au Centre canadien de documentation sur l'habitation, au (613) 748-2366.

2 Dans ce document, le terme autochtone désigne les Indiens inscrits et non inscrits, les Métis, les Innus et les Inuit.

SECTION 2

LA CONSULTATION

La consultation sur le logement pour les ruraux et les autochtones a débuté officiellement le 27 avril 1990 lorsque le ministre d'État (Habitation), Alan Redway, a rendu public le document de consultation. Depuis, au-delà de 5 000 exemplaires ont été distribués, accompagnés d'une invitation à présenter des commentaires par écrit, et plus de 100 propositions officielles ont été reçues.

De plus, une équipe a parcouru le pays pour rencontrer les gens intéressés par le programme et pour constater sur place les conditions de logement. Ces rencontres ont offert aux groupes et aux particuliers une occasion supplémentaire d'exprimer leurs préoccupations et de formuler des suggestions.

Les premières rencontres ont eu lieu en mai 1990. Au cours des cinq mois qui ont suivi, l'équipe a visité plus de 60 collectivités rurales, rencontré plus de 50 clients actuels, et discuté du programme avec des responsables du logement de toutes les provinces et des deux territoires. Plus de 120 rencontres officielles avec des organismes autochtones et non autochtones et plus de 40 rencontres publiques ont eu lieu.

C'est l'une des plus vastes consultations jamais entreprises par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) pour le compte du gouvernement fédéral. La Société a entendu un nombre impressionnant d'intervenants : les clients actuels, le grand public, les agents d'administration du programme, les responsables provinciaux et territoriaux du logement, les élus locaux, les organismes politiques autochtones, divers ministères fédéraux, le personnel des bureaux locaux et régionaux de la SCHL, les groupes nationaux de défense des droits sociaux et du droit au logement, les groupes de défense des personnes handicapées et les associations de femmes autochtones et non autochtones.

Cette phase terminée, on a ensuite fait part des consensus qui s'étaient dégagés aux principaux représentants des clients et aux responsables provinciaux et territoriaux du logement, à l'occasion de deux ateliers nationaux, à Ottawa, au début de décembre 1990. Le premier s'adressait aux responsables provinciaux et territoriaux du logement et le second, aux représentants des clients (autochtones et non autochtones). Les quatre sections du présent rapport ont servi de base aux discussions, lors de ces ateliers. Ceux-ci revêtaient une grande importance puisque des particuliers et des groupes cibles y avaient la chance de s'exprimer sur les consensus qui se dégageaient et de contribuer à la reformulation et à l'éclaircissement de certaines des principales conclusions.

Une proposition sera maintenant rédigée, à partir des réponses écrites, des commentaires formulés aux réunions tenues dans tout le pays, des discussions survenues aux ateliers et des conclusions de l'évaluation, et sera soumise au gouvernement.

Comme le précise le document de consultation, la SCHL reconnaît l'importance de soumettre dès que possible toute recommandation issue de la consultation à l'examen du gouvernement fédéral. En dépit du calendrier plutôt serré de la consultation, les participants ont quand même eu le temps de formuler des observations réfléchies et éclairées. Comme nous nous y sommes engagés, nous entendons annoncer en 1991 toute modification qui serait apportée au programme par suite de la consultation.

SECTION 3

COMMENTAIRES REÇUS

Nous examinerons brièvement dans cette section les commentaires entendus au cours de la première étape de la consultation et des cinq mois de rencontres, ainsi que les commentaires officiels transmis par écrits.[3]

Les questions soulevées par rapport aux dix sujets énoncés et traités dans le document de consultation sont reprises plus loin. Suit une liste des observations les plus fréquemment recueillies sous le titre «Commentaires reçus.»[4] Les points de vue exprimés dans ces sections représentent l'opinion de la majorité ou les consensus atteints.

Nous encourageons le lecteur à revoir les sujets abordés dans le document de consultation pour s'assurer qu'il comprend très bien certains des commentaires reçus.

---

3 Les commentaires exprimés dans ce document ne reflètent pas nécessairement les vues de la Société canadienne d'hypothèques et de logement ou du gouvernement fédéral.

4 De nombreux commentaires reçus ne répondaient pas directement aux questions précises qui avaient été posées, mais ils touchaient néanmoins les problèmes soulevés et ils ont donc été classés sous l'un des dix sujets abordés.

SECTION 3.1

PERTINENCE DES MODES D'OCCUPATION

QUESTIONS :

? La location devrait-elle être offerte dans le cadre des programmes LRA? Dans quelles circonstances et moyennant quelles restrictions?

? L'accession à la propriété devrait-elle être offerte dans le cadre des programmes LRA? Dans quelles circonstances et moyennant quelles restrictions?

COMMENTAIRES REÇUS

GÉNÉRALITÉS :

- Parce que les besoins et la capacité de payer des clients varient considérablement, tous les modes d'occupation devraient être offerts dans le cadre des programmes (par ex. : accession à la propriété, location et location avec option d'achat).
- Il devrait être permis aux clients de passer du statut de locataire à celui de propriétaire-occupant, s'ils ont prouvé qu'ils en avaient les moyens ou que les circonstances ont changé.

ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ :

- On estime qu'il est important de mettre en place un mécanisme permettant de récupérer une *juste* partie des profits réalisés par un propriétaire qui vend sa maison; les possibilités de profit ne posent pas grand problème, mais il faut néanmoins se pencher sur la perception.
- L'accession à la propriété est désirable au plan social (par ex. : elle met fin à la dépendance vis-à-vis du gouvernement et peut inspirer un sentiment de fierté).

Accession :

- La location avec option d'achat devrait peut-être être la seule façon pour les clients d'accéder à la propriété (exception faite de l'autoconstruction), car elle leur offrirait la chance de démontrer concrètement leur capacité de payer et leur détermination. Le nombre de clients qui n'auraient pas dû accéder à la propriété se trouverait ainsi réduit. Dans le passé, beaucoup de clients propriétaires-occupants n'étaient pas prêts à assumer les responsabilités inhérentes à ce mode d'occupation, ce qui a contribué à créer certains problèmes d'entretien et d'arriérés que nous connaissons aujourd'hui.

LOCATION :

- Outre la formule normale de location LRA, il faudrait également offrir le supplément de loyer et des options de location de logement sans but lucratif, dans les régions rurales où ces options sont viables.

SECTION 3.2

CONTRIBUTION REQUISE DES CLIENTS

QUESTION :

? Quels rajustements faudra-t-il apporter, s'il y a lieu, à la formule de contribution actuelle?

COMMENTAIRES REÇUS

LOYER OU PAIEMENTS PROPORTIONNÉS AU REVENU :

- Les paiements devraient être calculés en fonction du revenu *net* (c.-à-d. après impôt) plutôt que du revenu *brut*, pour qu'il n'y ait pas de discrimination envers les travailleurs dont le revenu net est bien inférieur au revenu brut, ce qui n'est pas le cas des bénéficiaires de l'aide sociale.[5, 6]

  Cet argument laisse supposer que la part du revenu consacrée au logement sert à payer d'autres dépenses; de plus, une telle modification diminuerait le nombre de logements fournis, étant donné que le budget est fixe.

- La formule du loyer proportionné au revenu (LPR) est discriminatoire envers le petit salarié. Beaucoup suggèrent d'introduire un paiement forfaitaire calculé au moment de l'engagement; cette formule serait plus juste et plus facile à comprendre (surtout en ce qui concerne le propriétaire-occupant), et elle ne doit pas coûter au gouvernement plus que l'actuelle formule du LPR.[7]

- Beaucoup de participants ne voyaient pas vraiment d'autre solution à la formule du LPR; bien qu'elle ait sa part de difficultés, elle assure l'équité entre les clients ayant le même niveau de revenu, et c'est une option sûre pour ceux dont la situation financière se détériore (par ex. : les paiements diminuent quand les revenus diminuent).

SUBVENTIONS INITIALES :

- On croit fermement qu'il est nécessaire d'intégrer le programme régulier actuel à tout programme du type programme de démonstration (par ex. : subvention initiale). Il semble y avoir en ce moment une trop grande différence entre les deux formules en ce qui a trait au remboursement.

- On préconise une subvention initiale jumelée à une mise de fonds en travail. Cependant, beaucoup estiment que cette formule devrait comporter une certaine forme de remboursement qui reconnais la contribution du client aux travaux, du moins dans les secteurs de marché. Les logements offerts dans le cadre du Programme de démonstration, lequel n'exige pas de remboursement hypothécaire, étaient quelquefois perçus comme des *maisons gratuites*, quelle que soit l'ampleur de la contribution du client aux travaux. La possibilité de réduire les paiements en fonction de la contribution en travail est perçue comme un important moyen de rendre le programme plus abordable.

DIFFÉRENCES GÉOGRAPHIQUES :

- Les problèmes d'abordabilité dans le nord, en raison de la clarté de la vie, sont une grande source de préoccupation. On nous a dit que les programmes devaient en tenir compte, surtout en ce qui a trait aux coûts plus élevés du logement (par ex. : le chauffage, les matériaux de construction).[8]

---

5 Il faut noter qu'aux fins du calcul des paiements, les redressements comme les déductions pour les frais de garderie sont déjà faits en application du programme actuel.

6 Cet argument laisse supposer que la part du revenu consacrée au logement sert à payer d'autres dépenses; de plus, une telle modification diminuerait le nombre de logements fournis, étant donné que le budget est fixe.

- Il faudrait songer à réduire la période d'amortissement pour les propriétaires-occupants dans les régions sans marché. Les clients n'ont souvent pas de dettes avant d'acheter leur maison et les logements sont des placements qui offrent peu ou pas de rendement. C'est donc beaucoup demander que de s'attendre à ce que ces gens s'engagent à rembourser une dette sur une période de 25 ans.[9]

- Dans le nord de la Saskatchewan, le prêt hypothécaire devrait être établi en fonction de la valeur marchande d'une maison au lieu du coût de sa construction (parc de logements neufs et existants). Cela semble une conséquence de l'un ou l'autre des facteurs suivants : la situation surtout locale où plusieurs clients existants ont signé ce qu'on appelle un *accord d'occupation provisoire* (le prix de la propriété n'a jamais été fixé); l'ajout du dépassement des coûts, dans les premières années de la réalisation du programme, au prêt hypothécaire du client, lequel n'a alors aucune idée du montant de son prêt hypothécaire, ce qui engendre beaucoup d'incertitude et d'anxiété, on donne un prêt hypothécaire beaucoup trop élevé.[10]

9 Comme pour la suggestion susmentionnée, un tel changement pourrait comporter une réduction du nombre de logements construits en application des programmes.

10 Bien qu'il faille de toute évidence régler le problème du nord de la Saskatchewan, la suggestion faite (d'établir le prêt hypothécaire en fonction de la valeur marchande, et non des coûts réels) a de sérieuses conséquences, au plan des coûts et des capitaux, qui doivent être examinées de près.

SECTION 3.3

OBJECTIFS POUR LES AUTOCHTONES

QUESTIONS :

? L'objectif actuel pour les autochtones est-il approprié? Sinon, que devrait-il être?

COMMENTAIRES REÇUS

- Bien qu'on ait souvent débattu largement les objectifs provinciaux relatifs aux autochtones, la vaste majorité des participants étaient d'avis que l'objectif global, fixé à 50 p. 100 de l'activité, est légitime. On a jugé que cet objectif était justifié jusqu'à ce que les besoins des familles autochtones correspondent à ceux des ménages non autochtones.

SECTION 3.4

SÉLECTION DES CLIENTS

QUESTION :

? Selon quels critères faudrait-il choisir les clients, parmi tous les ménages éprouvant des besoins impérieux, lorsque la demande dépasse les montants prévus au budget?

COMMENTAIRES REÇUS

SÉLECTION :

- Il est plus juste d'accorder les logements aux plus nécessiteux d'abord (en fonction du revenu, du surpeuplement et de l'état du logement). Règle générale, ce groupe est composé surtout de familles avec des enfants.

- La majorité des participants estime aussi qu'il existe plus d'options pour les gens célibataires et les personnes âgées (vivre avec un membre de la famille, par exemple) que pour les familles, d'où la priorité qu'il faut accorder à celles-ci. On a souligné que les gens âgés et les célibataires ne devraient pas être entièrement exclus des programmes; tous les groupes clients devraient y avoir accès.

- Il importe en outre de répondre aux besoins des petits salariés; le programme ne devrait pas être offert uniquement aux assistés sociaux.[11]

- La question de savoir qui devrait accéder à la propriété a aussi été longuement débattue. La majorité des participants estime que les assistés sociaux ne devraient pas avoir la chance d'accéder à la propriété (aujourd'hui, plus de 20 p. 100 des clients propriétaires ont indiqué l'aide sociale comme source principale de revenu). On a soutenu qu'en général ces clients ne sont pas capables d'assumer les responsabilités financières additionnelles souvent inhérentes à ce mode d'occupation et que, puisqu'ils ne peuvent rien verser eux-mêmes (en fait, le gouvernement paie le gouvernement), ils n'ont rien fait pour mériter ce privilège.

PROCESSUS :

- Les collectivités devraient collaborer à la sélection des clients, parce qu'elles sont davantage en mesure d'évaluer les besoins et la capacité de payer des clients.

- Il est en outre nécessaire d'exercer un certain contrôle sur la composition des comités de sélection locaux pour limiter les problèmes éventuels de favoritisme.

---

11 En examinant les résultats de l'évaluation, on constate que c'est déjà le cas dans le cadre des programmes actuels; la principale source de revenu est l'emploi pour plus de 50 p. 100 des clients aidés, et les prestations d'aide sociale pour à peine plus de 20 p. 100.

SECTION 3.5

PARTICIPATION DES CLIENTS À LA CONSTRUCTION

QUESTIONS :

? Devrait-on offrir une formule d'autoconstruction dans le cadre des programmes LRA? Dans quelles circonstances et moyennant quelles restrictions?

COMMENTAIRES REÇUS

- On a jugé que le Programme de démonstration était efficace. Il y aurait lieu d'établir un programme semblable, légèrement modifié, afin d'éliminer la grande différence qui existe en ce moment, au plan du remboursement, entre ce type de programme (subvention initiale) et les programmes ordinaires.
- Le succès des initiatives d'autoconstruction repose sur l'appui efficace (formation) et la supervision.
- L'autoconstruction est une méthode de construction rentable, qui donne au client un sentiment accru de fierté et de dignité, suscite de meilleures pratiques d'entretien des logements, donne la chance au client de vérifier la qualité des travaux et des matériaux de construction (aide à atténuer le sentiment que les travaux ont été *mal faits* et qu'on a utilisé des matériaux de *pacotille*) et lui permet de contribuer davantage à la conception de sa maison.
- L'autoconstruction ne convient pas à tout le monde (par ex. aux clients qui ne peuvent consacrer qu'un temps limité au projet).
- Certains participants ont souligné qu'à long terme, un tel programme pourrait se trouver limité par le nombre de clients suffisamment motivés et qualifiés.

SECTION 3.6

NORMES DE CONSTRUCTION ET DE VIABILISATION

QUESTION :

? Quelles normes de construction et de viabilisation devraient être utilisées dans le cadre du programme?

COMMENTAIRES REÇUS

- Tous les logements construits devraient être conformes à une norme nationale de qualité.
- Le contrôle de la qualité en application des programmes doit être renforcé. Il est nécessaire de vérifier que les travaux ont été effectués correctement et que les matériaux sont de bonne qualité et à l'épreuve des intempéries. Une partie des problèmes auxquels nous faisons face, en ce qui concerne l'entretien et la réparation des logements actuels, sont liés à cette question.
- Le gouvernement devrait faire tout ce qui est possible pour assurer une certaine forme de services de base dans chaque logement (pas de *seau hygiénique*, par exemple), même s'il arrive qu'un logement soit le seul dans la collectivité à être doté de ces services. Ce point est important, pour des raisons de santé et d'équité (avec les clients d'autres localités). On a cependant reconnu que ces services pouvaient être inabordables dans certaines collectivités et que, s'ils étaient imposés rigoureusement, ces collectivités seraient exclues du programme.
- En ce qui concerne les commodités, les logements devaient être construits selon les normes de la collectivité et rester modestes.
- Les clients devraient collaborer davantage à la conception des logements, surtout les clients propriétaires. Toutefois, plus les clients collaborent à la conception de leur logement, plus le coût augmente (il n'y a pas d'économies d'échelle), de sorte qu'il en résulterait une diminution du nombre de logements construits, étant donné que le budget est fixe.
- On appuie aussi le recours à des maisons préfabriquées et à des maisons mobiles, à condition qu'elles soient économiques et que la collectivité n'y voie pas d'inconvénient.

SECTION 3.7

AIDE AUX RÉPARATIONS D'URGENCE

QUESTIONS :

? Devrait-il y avoir un programme d'aide visant les réparations d'urgence et, dans l'affirmative, quel devrait en être l'objectif?

? Devrait-on laisser une certaine latitude pour permettre de répéter l'aide provenant d'un tel programme et, si la réponse est affirmative, dans quelles circonstances?

? L'aide aux réparations d'urgence peut-elle être accordée pour une résidence secondaire qu'un occupant utilise pour gagner un revenu?

COMMENTAIRES REÇUS

PROGRAMME :

- Un programme d'aide dans les cas d'urgence est nécessaire. Il n'y aura jamais suffisamment d'argent pour régler tous les problèmes, aussi faut-il user de son jugement et faire ce qu'on peut, même s'il ne s'agit que d'une solution partielle.
- Il est temps d'accroître le montant des subventions, car les montants actuels limitent énormément le genre et l'étendue des réparations qu'il est possible d'exécuter.
- Il faut absolument faire preuve de flexibilité pour que le programme donne des résultats.
- La capacité d'agir rapidement est également essentielle; on a suggéré d'adopter un système d'avances à justifier qui accélérerait le processus.
- On ne comprend pas très bien ce qui constitue un cas d'urgence. Tout programme ultérieur devrait en donner une définition plus précise.

RÉPÉTITION DE L'AIDE :

- Les réparations d'urgence exigent une réponse immédiate et, comme il y aura toujours des cas d'urgence, il faut donc s'organiser pour pouvoir répéter l'aide apportée.

AIDE POUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES : [12]

- Le gouvernement devrait accorder la priorité aux besoins relatifs à toutes les résidences principales avant de penser à accorder des fonds pour les résidences secondaires.

12 Se dit d'une résidence qu'un occupant utilise pour gagner un revenu (par ex.: la cabane d'un trappeur), et non d'un chalet d'été.

SECTION 3.8

APPLICATION ET ADMINISTRATION DES PROGRAMMES

QUESTIONS :

? Y-a-t-il lieu de changer les modalités actuelles d'application et d'administration? Dans l'affirmative, de quelle façon?

COMMENTAIRES REÇUS:

GÉNÉRALITÉS :

- Il faudrait agir plus rapidement : il s'écoule souvent plus de 12 mois entre l'approbation d'un client et son emménagement.
- Il importe également de montrer plus de souplesse à l'égard des situations individuelles.
- Tous se soucient du manque d'explications données : il règne en ce moment beaucoup de confusion quant aux options disponibles et aux obligations et responsabilités incombant au client.
- Pour qu'un programme soit fructueux, le personnel des bureaux extérieurs doit être plus présent : par rapport au logement urbain, le logement rural exige une aide plus tangible pour que tout fonctionne bien.
- On ne saisit pas très bien en quoi consistent les réparations ultérieures à l'emménagement et les réparations correctives dans le cas des propriétaires-occupants; ces derniers se sentent encore locataires. Il existe des moyens plus pratiques de réparer les logements de propriétaires-occupants, tout en responsabilisant ces derniers. On a suggéré, par exemple, de leur offrir des programmes existants, comme le PAREL.
- Un cycle budgétaire de deux ans permettrait une meilleure planification, surtout dans le nord du pays où la saison de construction est très courte.
- On estime que la formule de rémunération à l'acte fonctionne bien.

COLLABORATION DE LA COLLECTIVITÉ :

- Conscients de l'intérêt et des compétences variables des collectivités (municipalités, conseils de bande, groupes sans but lucratif, agents d'administration, les participants ont jugé qu'une variété d'options devraient être offertes pour l'application, l'administration et la gestion des programmes.
- On souhaite une plus grande collaboration des collectivités tant qu'elle n'entraîne pas un chevauchement du travail (de la part de la municipalité ou du conseil de bande ou de l'agent d'administration) ou une hausse importante des coûts. Ceci permettrait d'agir de manière plus ponctuelle, de sensibiliser davantage la population aux programmes, d'avoir des clients plus responsables et ainsi de suite.[13]

---

13 L'expérience a démontré, cependant, qu'une collaboration accrue de la collectivité peut aussi entraîner le dépassement des coûts, des engagements manqués, du favoritisme, et le reste. De toute évidence, il faut réfléchir sérieusement avant de s'y lancer, en gardant à l'esprit l'expérience passée et les coûts éventuels.

- Beaucoup de participants ont jugé qu'il faudrait procéder par étapes (avec l'expérience, une collectivité pourrait assumer davantage de responsabilités). L'application des programmes devrait quand même toujours respecter les lignes de conduite et les mesures de contrôle nationales.

- Certaines municipalités et certains conseils de bande sont tout à fait capables d'assumer des responsabilités plus importantes, alors que d'autres ne sont pas prêts et ne le seront peut-être jamais. On devrait donner une chance aux municipalités et aux conseils de bande qui peuvent et veulent assumer d'autres responsabilités : ils ne devraient pas être obligés de passer par un agent d'administration.

RETOMBÉES ÉCONOMIQUES :

- Le gouvernement devrait veiller à ce que les collectivités profitent des retombées économiques des dépenses engagées dans la construction de logements (autoconstruction, réalisation et administration par collectivité, recrutement de travailleurs locaux, coordination avec des programmes de formation subventionnés par le gouvernement). Cependant, ces efforts ne doivent pas nuire au logement comme tel.

SECTION 3.9

LIGNE DE CONDUITE RELATIVE AUX ENDROITS

QUESTIONS :

? À quels endroits le programme devrait-il se limiter?

COMMENTAIRES REÇUS

- La limite actuelle de 2 500 habitants est judicieuse.
- Les programmes doivent tenir compte des différences entre les régions de marché et les régions sans marché, ainsi qu'entre les régions où le coût des logements est élevé et les autres.
- Si le marché du logement est limité (par ex. : dans les régions éloignées), l'accession à la propriété n'est pas un investissement. Il y a donc lieu de distinguer entre les programmes axés sur le logement du marché et ceux qui ne le sont pas, aux fins de l'accession à la propriété.

SECTION 3.10

PROBLÈMES DÉCELÉS DANS LE PARC LRA

QUESTIONS :

? De quelle façon le gouvernement devrait-il s'attaquer aux problèmes d'entretien, de réparations et d'arriérés qui existent actuellement dans le portefeuille?

? Croyez-vous que de meilleurs conseils aux clients pourraient influer sur les problèmes d'arriérés, d'entretien et de réparations? Dans l'affirmative, quel genre de conseils faudrait-il offrir?

COMMENTAIRES REÇUS

GÉNÉRALITÉS :

- Il importe d'harmoniser le plus possible le concept et l'administration du programme actuel avec tout nouveau programme, dans un souci d'équité envers les clients et pour éviter les complications administratives.
- Les clients qui ont toujours payé et entretenu leur logement doivent être traités avec équité par rapport à ceux qui ne l'ont pas fait.
- Il est prioritaire de régler les problèmes associés au parc existant.

CONSEILS AUX CLIENTS :

- Le fait d'offrir des conseils ne résoudra pas tous les problèmes mais, si l'on s'y prend correctement, cela pourrait avoir d'importantes répercussions sur les pratiques d'entretien et les arriérés.
- Il faut offrir les conseils de façon soutenue par l'entremise d'ateliers, de discussions particulières, de calendriers d'entretien préventif, et le reste. Il est important d'assurer un suivi en fonction du besoin de chaque client.
- Dans le cas des arriérés, les conseils doivent absolument arriver tôt. Il devrait exister un mécanisme permettant d'assurer un suivi dans les 10 à 15 jours suivant la date à laquelle un paiement aurait dû être versé.

ENTRETIEN ET RÉPARATIONS :

- Le gouvernement devrait assumer une part des responsabilités relatives aux problèmes de réparations qui découlent de vices de construction; on ne devrait pas s'attendre à ce que les clients se chargent seuls de corriger des erreurs commises par d'autres.
- Le concept actuel du programme d'aide à l'accession à la propriété ne convient pas aux situations où le client doit effectuer d'importantes réparations; sans certains ajustements, les logements continueront de se détériorer prématurément. On a suggéré la mise en œuvre d'un programme d'aide aux réparations pour les propriétaires clients actuels et futurs (dont les clients du Programme de démonstration), qui leur permettrait de faire d'importantes réparations à un coût abordable.[14]

---

14 Il faut songer au fait que tout ajustement en ce sens aura probablement des répercussions sur les coûts et pourrait donc entraîner une diminution du nombre de logements fournis.

ARRIÉRÉS :

- Beaucoup d'arriérés découlent du concept actuel du programme (mécanisme des contributions, période d'amortissement, réparations requises, accords d'occupation provisoires, protocoles d'entente, absence de mesures sérieuses à l'égard des gens qui ne paient pas, c'est-à-dire que le gouvernement hésite à effectuer une saisie ou à demander l'éviction de quelqu'un) ce qui a souvent engendré des problèmes d'attitude (par ex. : un grand nombre de clients ont simplement choisi de ne pas payer). Une fois qu'on aura tenu compte de ces facteurs, il sera possible de régler nombre de problèmes d'arriérés.

- Chaque cas d'arriérés devrait être réglé individuellement; il faut faire preuve de flexibilité et de jugement, par exemple permettre le prolongement de la période d'amortissement pour qu'un client puisse effectuer les paiements en souffrance. Le but est de régler le problème. Cependant, si un client n'accepte pas les nouveaux arrangements ou les rompt constamment, il faut procéder à la saisie. Un client doit comprendre que certaines responsabilités lui incombent en échange de l'aide qu'il reçoit.

- Il serait bon de mettre en place un mécanisme garantissant que l'agent d'administration, la collectivité, la SCHL ou la province agisse rapidement dans les cas d'arriérés; il faudrait communiquer avec le client dans les X jours qui suivent le défaut de paiement.

SECTION 4

DISCUSSION DANS LE CADRE DES ATELIERS

La présente section porte sur quelques-uns des principaux points de consensus et pose une série de questions pour clarifier et épurer ces opinions. Avec la section 3, elle a servi de base de discussion, aux ateliers de décembre 1990.

Les principaux points de consensus de la section précédente sont mis en évidence, puis suivis de questions et d'une liste de réponses possibles, toutes suggérées dans le cadre de la consultation.

Comme il est souvent arrivé que les points ne fassent pas l'objet d'un consensus, nous avons demandé l'avis des participants aux ateliers. Pour chaque question soulevée, les participants ne devaient pas seulement exprimer leur opinion, mais aussi la justifier.

La liste des réponses possibles n'était nullement exhaustive et on a encouragé les participants à proposer d'autres possibilités.

SECTION 4.1

PERTINENCE DES MODES D'OCCUPATION

■ **Parce que les besoins et les moyens financiers des clients varient considérablement, divers modes d'occupation devraient être offerts dans le cadre des programmes.**

Bien qu'on se soit entendu, en général, sur le fait que la location devrait être offerte presque partout et à tous les clients, ce consensus n'était pas aussi évident en ce qui concerne la propriété.

À quelles conditions l'accession à la propriété devrait-elle être offerte?

- seulement lorsque le client contribue une mise de fonds en travail?
- seulement dans les secteurs sans marché?
- dans toutes les collectivités dont la population est inférieure à un nombre donné?
- sans restriction quant à l'emplacement?
- lorsque le produit de la vente du logement est partagé *équitablement* entre le client et le gouvernement?
- une fois que le client a été locataire pendant un certain nombre d'années (par ex. : location avec option d'achat)?

Comment cette décision peut-elle être justifiée?

- coût?
- l'accession à la propriété ne représente pas toujours un placement?
- équité concernant les Canadiens non aidés?
- l'accession à la propriété constitue un avantage social (par ex. : offre la possibilité d'éliminer la dépendance à l'égard du gouvernement et constitue une source de fierté)?

Qui devrait pouvoir accéder à la propriété?

- tout client qui le désire?
- ceux qui ont un emploi stable?
- ceux dont le revenu est le plus élevé parmi ceux qui éprouvent des besoins impérieux de logement et qui peuvent, par conséquent, assumer plus facilement les coûts supplémentaires de la propriété (par ex. : entretien courant)?
- ceux qui ont la capacité physique d'exécuter eux-même l'entretien courant?

SECTION 4.2

CONTRIBUTION REQUISE DES CLIENTS

■ **Il y aurait lieu d'explorer d'autres solutions que la formule du loyer proportionné au revenu, ainsi que d'autres modes de financement qui tiennent compte du coût de la vie plus élevé à certains endroits (dans le nord par exemple).**

Selon quels critères les solutions devraient-elles être évaluées?

- équité par rapport aux autres ménages aidés (par exemple en milieu urbain)?
- questions de coût — nombre de logements qui peuvent être produits dans les limites du budget établi?
- capacité d'offrir une aide d'urgence à ceux dont la situation financière se détériore?
- capacité de limiter le profit fortuit des clients?
- équité concernant les employés du gouvernement en région éloignée qui reçoivent des indemnités spéciales?
- équité concernant les Canadiens non aidés qui habitent ces régions?
- équité entre les clients qui ont le même niveau de revenu?
- capacité de motiver au travail ?
- capacité de reconnaître, de façon équitable, la contribution de mise de fonds en travail d'un client?
- facilité d'administration?
- facilité de compréhension des clients?
- utilisation des fonds destinés au logement pour régler des problèmes de logement seulement?

SECTION 4.3

OBJECTIFS POUR LES AUTOCHTONES

■ **L'objectif national, fixé à 50 p. 100 de l'activité, est légitime jusqu'au moment où les besoins des autochtones correspondent à ceux des ménages non autochtones.**

Comment le choix d'un objectif de 50 p. 100 peut-il être justifié comparativement à d'autres pourcentages (par ex. : 25 p. 100, 75 p. 100)?

- plan échelonné sur un certain nombre d'années à la fin duquel les besoins des autochtones correspondraient aux besoins des ménages non autochtones?
- en fonction du nombre total d'autochtones en milieu rural qui ont des besoins impérieux de logement?
- une proportion supérieure à 50 p. 100 ne serait pas acceptable pour le grand public?

SECTION 4.4

SÉLECTION DES CLIENTS

■ **Les clients devraient être choisis parmi ceux qui éprouvent des besoins impérieux de logement, les plus nécessiteux d'abord.**

Comment devrait-on définir les clients les plus nécessiteux?

- selon un pourcentage donné pour le revenu, le surpeuplement et l'état du logement?
- de manière à s'assurer que les petits salariés ont accès aux programmes (par ex. : un certain pourcentage de logements)?
- la priorité devrait être accordée aux familles avec des enfants — un certain pourcentage de logements destinés aux familles?
- chaque groupe client (personnes seules, aînés, familles) devrait être desservi selon le pourcentage qu'il représente en matière de besoins impérieux?
- à la discrétion des provinces ou territoires?
- à la discrétion des groupes de logement locaux?

Comment cette définition peut-elle être justifiée?

- égalité d'accès?
- d'autres solutions de logement existent pour certains groupes?
- les personnes qui reçoivent de l'aide sociale reçoivent déjà une aide du gouvernement?
- les enfants représentent notre avenir et on devrait, par conséquent, leur accorder la priorité?
- elle diminue le favoritisme?
- le besoin est mieux évalué localement?

SECTION 4.5

PARTICIPATION DES CLIENTS À LA CONSTRUCTION

■ **Une option d'autoconstruction devrait exister et être encouragée.**

Quels critères devraient être utilisés pour déterminer qui pourrait avoir recours à l'option d'autoconstruction?

- aptitudes manifestes pour la construction?
- expérience dans le domaine de la construction (par ex. : commerce, travaux pour aider des amis, et le reste)?
- être disposé à participer à des ateliers de formation et à des discussions avant d'entreprendre les travaux?
- être disposé à travailler avec un groupe à la construction d'un certain nombre de logements?
- consacrer chaque semaine un certain nombre d'heures aux travaux de construction du logement?
- capacité physique de base (par ex. : aînés fragiles exclus)?
- quiconque veut essayer?

D'une façon réaliste, quel degré de participation soutenue peut-on attendre des clients après la construction?

- participation à la prestation de conseils aux nouveaux clients?
- participation à des projets communautaires d'autoconstruction?
- participation à des entreprises d'autorénovation?
- participation à la construction de logements avec de nouveaux clients?

■ **Une aide et une supervision appropriées devraient aller de pair avec toute option d'autoconstruction.**

Quel degré d'aide est requis?

- une supervision sur les lieux à temps plein?
- une supervision sur les lieux à temps partiel (comme dans le cadre du Programme de démonstration)?
- des inspections d'usage selon les exigences du Code national du bâtiment?
- une aide fondée sur l'expérience particulière du client?
- jusqu'à l'achèvement du logement?
- jusqu'à ce que le logement soit complètement fermé?
- des ateliers ou des séances de formation hors des lieux, avec ou sans exigence d'examen, visant à déterminer si le client possède des aptitudes de base pour la construction?
- des livres type *L'art de...* faciles à lire ou des vidéos, ou les deux?

NORMES DE CONSTRUCTION ET DE VIABILISATION

■ **Le contrôle de la qualité durant la construction devrait constituer une priorité dans le cadre des programmes.**

Comment devrait-on atteindre cet objectif?

- augmenter le nombre d'inspections?
- protéger contre les intempéries les matériaux livrés au chantier de construction (par ex. à l'aide de conteneurs)?
- entreposer les matériaux de construction essentiels dans les collectivités isolées où les matériaux prennent des mois à se rendre en raison des exigences d'expédition?
- faire un meilleur usage des programmes provinciaux de garantie-habitation (c.-à-d. encourager davantage les clients à signaler leurs préoccupations avant la fin de la première année)?
- obliger le client, l'inspecteur et l'entrepreneur à signer pour approuver le logement avant que le client en prenne possession?

SECTION 4.7

AIDE AUX RÉPARATIONS D'URGENCE

■ **Le Programme de réparations d'urgence (PRU) doit être plus flexible afin de pouvoir régler les cas d'urgence plus rapidement.**

Quels aspects actuels du Programme manquent de flexibilité?

- les anciens clients du PRU qui se voient refuser l'accès au PAREL parce qu'ils ont déjà reçu de l'aide dans le cadre du PRU?
- le montant des octrois qui ne reflète pas avec exactitude le coût réel des réparations (par ex. les augmenter)?
- l'exclusion des résidences secondaires qui sont utilisées à des fins de rapport (par ex. une cabane de trappeur)?
- la nature d'utilisation unique du Programme?
- la restriction démographique?

Quels aspects donnent lieu aux retards?

- l'incertitude quant aux dépenses d'urgence qui sont admissibles et les retards causés par la recherche d'éclaircissements?
- le besoin d'obtenir l'approbation officielle de la partie active et les retards qui en résultent?

SECTION 4.8

APPLICATION ET ADMINISTRATION DES PROGRAMMES

■ **On devrait promouvoir une approche visant la décentralisation de l'application, de l'administration et de la gestion des programmes. Toutefois, puisque le degré d'intérêt et la capacité des particuliers et des groupes faisant partie d'une collecti-vité (par ex. la municipalité, l'agent d'administration, le conseil de bande, le groupe sans but lucratif) varient considérablement, diverses approches devraient exister.**

Quels critères devraient être utilisés pour déterminer, selon le moment, qui (la municipalité, le groupe sans but lucratif, la bande, le conseil, l'agent d'administration) devrait assumer les responsabilités et quelles devraient être ces responsabilités?

- la collectivité appuie, de façon très répandue, la participation du groupe (comment pourrait-on mesurer cet appui)?
- le groupe a connu du succès dans ses rôles antérieurs ou dans ses activités?
- le groupe est en mesure de présenter un plan démontrant sa capacité d'assumer le rôle en question et de maintenir sa viabilité financière, compte tenu des dispositions existantes de rémunération à l'acte?
- le groupe comporte l'infrastructure nécessaire (par ex. services de secrétariat, bénévoles ou employés rémunérés possédant de l'expérience en finance et en gestion et des aptitudes pour la tenue des livres et la comptabilité) pour assumer avec succès un rôle donné?
- le groupe comprend manifestement très bien les programmes, les objectifs et les directives?
- le groupe est disposé à se faire contrôler et surveiller de près par le gouvernement?
- le groupe est prêt à assumer le rôle d'une manière temporaire, sans garantie à long terme (par ex. il est suffisamment flexible pour passer facilement le rôle à un autre groupe plus approprié, si un tel groupe se présente à l'avenir)?
- le groupe est capable de réagir promptement?
- il n'y aura pas chevauchement des efforts?

■ **On devrait encourager et faciliter les retombées économiques locales résultant des dépenses liées au logement, pourvu que de tels efforts ne fassent pas augmenter le coût des programmes.**

Comment devrait-on encourager ces retombées?

- déployer des efforts visant l'autoconstruction, permettant au client de recevoir une formation personnelle et d'acquérir de l'expérience?
- utiliser d'autres programmes gouvernementaux comme des programmes d'apprentissage?
- renseigner et éduquer activement les entrepreneurs et les fournisseurs locaux sur le processus d'appel d'offres?
- permettre de dépenser des fonds sans passer par un appel d'offres officiel, pourvu que l'expérience révèle que le fournisseur ou l'entrepreneur local est concurrentiel?
- former des comités provinciaux composés de représentants de divers ministères gouvernementaux (fédéraux et provinciaux) qui travailleraient à l'accroissement de la coopération et de la coordination?

LIGNE DE CONDUITE RELATIVE AUX ENDROITS

■ **Il n'y a pas lieu de modifier la restriction actuelle de 2 500 habitants.**

Comment peut-on justifier une restriction démographique?

- outre les restrictions relatives au mode d'occupation, mode de contrôle qui garantit l'affectation d'une quantité donnée de ressources de logement à de très petites collectivités rurales qui, autrement, n'auraient pas accès à des fonds, puisque l'application et l'administration sont relativement difficiles?
- les collectivités comptant moins d'un certain nombre d'habitants sont suffisamment différentes des centres urbains plus grands pour justifier l'application d'un programme spécial?

Comment peut-on justifier le nombre de 2 500 habitants?

- on estime que les pires conditions rurales existent dans ces endroits?

SECTION 4.10

PROBLÈMES DÉCELÉS DANS LE PARC LRA

■ **Résoudre les problèmes décelés dans le parc de logements actuels devrait être une priorité.**

Quelles sont les responsabilités qui incombent aux clients, dans la solution de ces problèmes?

- assister et participer activement aux mesures d'orientation mises en œuvre?
- travailler avec le gouvernement pour trouver un calendrier réaliste de remboursement de tous les arriérés impayés?
- responsabilité à l'égard de tous les problèmes de réparations qui découlent de l'ignorance et de la négligence des clients?
- responsabilité à l'égard de tous les travaux de réparation nécessaires?

Jusqu'où doit aller le gouvernement pour trouver une solution à ces problèmes?

- si la solution nécessite des dépenses additionnelles, réaffecter un certain pourcentage des dépenses de nouveaux engagements jusqu'à ce que l'on ait résolu la totalité ou une certaine partie des problèmes?
- mettre en œuvre un plan de x années pour régler les problèmes?
- il faut que la mise en œuvre concernant le parc existant soit prioritaire, avec un certain pourcentage de ressources en personnel affecté à cette mise en œuvre?
- payer un certain pourcentage des coûts de réparations majeures qu'il faut effectuer dans les logements pour propriétaire-occupant, lorsque ces réparations découlent directement de problèmes originaux de construction?
- radier les arriérés?
- adapter le programme actuel (conception et administration) rétroactivement à la nouvelle conception du programme — permettrait, on l'espère, de résoudre plusieurs causes d'arriérés et de problèmes d'entretien (par ex. orientation, peut-être aussi modifier les obligations de remboursement, et le reste)?
- saisir ou évincer les clients, lorsque l'on a tenté plusieurs efforts en vue de trouver des solutions raisonnables et qu'ils ne respectent toujours pas leurs engagements?
- le gouvernement pourrait déterminer au moyen d'inspections annuelles, quand il y a lieu d'effectuer des réparations dans les logements pour propriétaire-occupant et exiger des clients qu'ils effectuent les travaux dans un délai donné de quelques mois (sous peine de saisie)?
- la personne chargée de l'application devrait se rendre sur place, lorsque le versement est en souffrance depuis un certain nombre de jours?

■ **Un service efficace de conseils aux clients devrait faire partie inhérente des programmes.**

Dans quelle mesure les conseils aux clients peuvent-ils aider à résoudre les problèmes décelés?

- les avantages seront égaux ou supérieurs aux coûts de mise en œuvre?
- un certain pourcentage des arriérés actuels serait résolu, tandis que l'on pourrait aussi éviter un certain nombre de problèmes plus tard?
- un certain nombre de problèmes actuels de réparations seraient résolus, tandis que l'on pourrait aussi éviter un certain nombre de problèmes plus tard?

Quel serait le meilleur moyen d'y arriver?

- chaque année, expliquer aux clients, au cours de rencontres individuelles ou d'ateliers, quelles sont leurs responsabilités et les conséquences de leurs manquements?
- dès que l'aide est approuvée, discuter en détail avec les clients de toutes les options possibles (par ex. autoconstruction, location, location avec option d'achat) et dans chaque cas, déterminer quelle est la meilleure option pour le client?
- des visites annuelles chez les clients pour s'assurer qu'ils respectent leurs obligations?
- tenir chaque année des ateliers obligatoires pour discuter de budget, d'entretien de la maison, et le reste?
- poste de conseiller travaillant pour ou avec la partie active?
- postes de conseillers travaillant pour ou avec l'organisme chargé de l'application?
- fournir sous forme de vidéo ou de document facile à lire, des renseignements sur ce que comporte l'entretien d'une maison (par ex. des listes de travaux à faire)?
- établir des normes de rendement pour que les services de conseils représentent un pourcentage du temps consacré aux tâches d'application?
- établir avec chaque client, en tenant compte de ses besoins et de ses habiletés, un calendrier de séances d'orientation et de conseil?

SECTION 5

RÉSULTATS DES ATELIERS

Cette section donne un aperçu des commentaires formulés à l'atelier des responsables provinciaux et territoriaux du logement, le 3 décembre 1990, et à celui des représentants des clients, le 5 décembre 1990. Ainsi que nous l'avons dit, ces ateliers ont été organisés pour donner à des personnes et des organismes clés l'occasion de s'exprimer sur le consensus général qui s'est dégagé et de contribuer à la reformulation et à l'éclaircissement de certaines des principales conclusions. Les participants ont reçu à l'avance une copie des sections 3 et 4 du présent document, qui ont servi de base de discussion.

Les commentaires rapportés expriment un consensus, sauf lorsqu'il est précisé que *plusieurs*, *certains* ou *quelques* participants ont formulé telle ou telle opinion. Dans ce dernier cas, nous avons jugé bon d'inclure quand même ces commentaires étant donné que chaque participant, parfois avec beaucoup de conviction, présentait l'opinion de nombreuses personnes qui n'étaient pas présentes.

La section est divisée par sujets et les commentaires sont répartis en deux catégories : ceux qui sont directement reliés au consensus général indiqué dans la section 3 ou aux questions de la section 4, et les autres. Souvent, les autres commentaires formulés à l'atelier l'avaient également été lors des réunions de consultation mais, comme on ne pouvait vraiment parler de consensus, soit en raison de désaccord ou simplement parce qu'un point n'avait pas été débattu par la majorité des participants, ils ne figurent pas dans la section 3.

PERTINENCE DES MODES D'OCCUPATION

COMMENTAIRES RELIÉS AUX SECTIONS 3 ET 4 :

- Les participants ont nettement souscrit à l'opinion selon laquelle les trois modes d'occupation devraient être offerts; certains ont suggéré d'inclure la propriété collective.

- On a jugé que la location avec option d'achat était un bon moyen de vérifier si le client était capable d'assumer les responsabilités du propriétaire; la plupart des participants ont donc soutenu que ce mode d'occupation devait le plus souvent ou même toujours être une étape préalable de l'accession à la propriété (à l'exception surtout des maisons construites par le propriétaire-occupant). On a aussi suggéré que le client soit tenu de demeurer locataire pendant plus d'un an avant l'achat.

- On était généralement d'avis que le gouvernement devrait récupérer une partie des bénéfices réalisés à la vente d'un logement de propriétaire-occupant. Cependant, quelques personnes ont soutenu que, si le client assumait entièrement ses responsabilités, le gouvernement ne devrait pas essayer de récupérer une partie des bénéfices réalisés.

- De nombreux participants estimaient également qu'il devrait être permis aux clients de passer du statut de locataire à celui de propriétaire-occupant lorsqu'ils ont prouvé qu'ils en avaient les moyens ou que les circonstances avaient changé. Certains ont ajouté que cette liberté devrait aller dans les deux sens (c.-à-d. permettre aussi le passage de la propriété à la location).

- Comme la mise de fonds en travail ne convient pas à tout le monde, on a aussi jugé qu'il ne serait pas sage d'en faire l'unique condition de l'accession à la propriété.

- La majorité des participants étaient d'avis que la capacité ou l'incapacité du client de payer les frais d'entretien et de réparation devrait être en fin de compte le critère déterminant de l'accession à la propriété. On a également préconisé une certaine souplesse pour permettre aux clients qui jugent la location contraire à leurs mœurs (par ex. les aînés du Grand Nord) de devenir propriétaires, quel que soit leur revenu.

AUTRES COMMENTAIRES :

- Bien que de nombreux participants aient affirmé que la propriété demeurera vraisemblablement hors de portée des assistés sociaux, peu d'entre eux voulaient que ces derniers en soient exclus uniquement parce qu'ils touchent des prestations d'aide sociale. Certains ont par ailleurs rigoureusement soutenu qu'il fallait permettre aux assistés sociaux d'accéder à la propriété.

- Des participants ont expliqué que, dans les endroits où il existe un marché, un instrument hypothécaire est approprié pour accéder à la propriété mais que, dans les secteurs sans marché, il faudrait envisager des subventions de financement initial complet ou partiel avec des contrats de vente, plutôt que des prêts hypothécaires.

- Certains ont aussi exprimé l'avis que le statut de propriétaire avait une influence stabilisante sur les collectivités.

SECTION 5.2
CONTRIBUTION REQUISE DES CLIENTS

COMMENTAIRES RELIÉS AUX SECTIONS 3 ET 4 :

- On était d'avis qu'il fallait tenir compte des différences entre secteurs de marché et secteurs hors marché et entre régions à coûts élevés et régions à coûts plus modérés. Cependant, bien qu'interrogés directement sur le sujet, les participants n'ont pas voulu ou n'ont pu dire exactement comment trancher cette question, ni comment établir exactement la distinction (par ex. entre secteur de marché et secteur hors marché).

- Les participants s'accordaient généralement à dire qu'il faudrait explorer la possibilité de paiements forfaitaires, entre autres possibilités (par ex. un LPR révisé qui tiendrait davantage compte des frais supplémentaires de logement que le propriétaire doit payer), pour l'accession à la propriété. Parmi les avantages du paiement forfaitaire, on a mentionné l'élimination possible des vérifications annuelles de revenu qui augmentent les frais administratifs, et la suppression d'encouragements à ne pas travailler. En même temps, les participants ont fait observer qu'il fallait attacher de l'importance aux arguments d'équité, dans le choix de la méthode à adopter, et que cette méthode devrait procurer un filet de sécurité aux personnes dont la situation financière se détériore.

- La plupart des participants ont aussi fait valoir la nécessité d'utiliser le revenu net (c.-à-d. après impôts), plutôt que le revenu brut, pour le calcul des paiements requis. Il était évident que les participants, malgré leur rôle généralement actif par rapport au programme, comprenaient peu les rajustements (voir la section 3) déjà apportés au revenu brut aux fins du programme.

- De nombreux participants étaient en outre d'avis que, dans les secteurs de marché, l'on devrait exiger un certain remboursement, de la part du propriétaire construisant sa propre maison (c.-à-d. le prêt hypothécaire ne devrait pas faire l'objet d'une remise intégrale comme dans le cadre du programme de démonstration), bien qu'il soit essentiel de tenir compte du travail fourni par le client.

AUTRES COMMENTAIRES :

- Certains participants ont insisté sur le besoin d'une échelle de loyers proportionnés au revenu qui soit mieux graduée (c.-à-d. de manière que les ménages à revenu moins élevé paient un plus faible pourcentage que les ménages à revenu plus élevé). D'autres ont dit qu'il faudrait également s'efforcer de débarrasser le programme de l'effet tout ou rien (c.-à-d. le fait qu'un ménage ne peut plus bénéficier du programme dès qu'il dépasse la limite prévue, tandis qu'il pourrait en tirer des avantages importants si son revenu se situait juste sous la limite).

- Des participants ont parlé de la nécessité d'apporter des modifications au programme actuel d'accession à la propriété pour tenir compte du fardeau financier plus lourd des propriétaires, mais il semble que la plupart croient que le fardeau financier devrait être plus lourd pour les clients propriétaires que pour les locataires.

- Il a de plus été suggéré que la SCHL cherche de nouvelles formes non financières de contribution des clients (comme l'autoconstruction, ou l'entretien des logements locatifs).

- Certains ont fait remarquer, au sujet des assistés sociaux, que les travailleurs pauvres ont plus de difficulté parce que leur revenu n'est pas stable et que les courtes périodes de chômage peuvent causer de sérieux problèmes; on a souhaité une certaine souplesse dans ces situations, en plus du mécanisme actuel de vérification du revenu (par ex., quand les clients font face à des dépenses imprévues, notamment des frais funéraires, ils devraient avoir l'autorisation de reporter leurs paiements de logement, puis de se rattraper par des paiements plus élevés au cours des mois suivants).

SECTION 5.3

OBJECTIFS POUR LES AUTOCHTONES

COMMENTAIRES RELIÉS AUX SECTIONS 3 ET 4 :

- Les participants se sont dits persuadés que l'objectif national de 50 p. 100, pour les autochtones, était justifié, vu la fréquence de leurs besoins par rapport à ceux des non-autochtones. De l'avis de certains, cet objectif devrait être considéré comme un minimum d'aide au logement pour les autochtones, et non comme un maximum.
- Appelés à justifier cet objectif, les participants ont eu du mal à répondre; bien qu'ils aient signalé que l'objectif de 50 p. 100 était arbitraire, le fait que ce chiffre ait fait l'objet d'un consensus a été suffisant pour qu'ils en approuvent le maintien.

AUTRES COMMENTAIRES :

- Certains estimaient que l'objectif pouvait se justifier du fait que la population autochtone en milieu rural augmentait plus vite que la population non autochtone, au Canada.
- De nombreux participants ont aussi exprimé des doutes sur la réalisation de l'objectif et ont proposé la création d'un programme distinct pour les autochtones, ou une répartition des fonds entre autochtones et non-autochtones, c'est-à-dire que les fonds attribués aux autochtones et non utilisés dans une année donnée en vertu d'un programme seraient réaffectés aux autochtones en vertu d'un autre programme (par ex. du PAREL au LRA). De cette façon, les fonds destinés aux autochtones ne seraient pas réaffectés aux non-autochtones.
- Malgré le solide appui accordé à l'objectif national de 50 p. 100, certains participants s'interrogeaient sur la répartition interprovinciale (par ex. ils jugeaient l'objectif trop élevé ou insuffisant dans telle province ou tel territoire).

SECTION 5.4
SÉLECTION DES CLIENTS

COMMENTAIRES RELIÉS AUX SECTIONS 3 ET 4 :

- La nécessité d'aider d'abord les plus démunis a été nettement confirmée par les participants; la plupart estimaient que les méthodes actuellement utilisées (par ex. les systèmes de points) pour définir les plus démunis étaient adéquates mais qu'il fallait absolument faire preuve de souplesse, sur le plan communautaire, pour déterminer qui se trouvait dans la pire situation.

- Certains ont aussi fait observer que le critère d'aide aux plus démunis d'abord doit aussi être en fonction des logements disponibles (par ex., si seulement un logement locatif de deux chambres est disponible cette année et si le ménage le plus démuni est une famille de 12 membres, il serait insensé d'y loger cette famille; mieux vaudrait allouer ce logement au ménage qui vient en deuxième lieu sur la liste et inscrire le ménage de 12 membres en tête de liste pour l'année suivante, quand il sera possible de construire un logement plus vaste).

- La plupart des participants s'entendaient pour accorder la priorité aux familles. Bien qu'aucun ne souhaitait que les aînés et les personnes seules soient exclus du programme, beaucoup admettaient qu'ils auraient beaucoup de mal à justifier l'attribution d'un logement à une personne seule alors qu'une famille ayant des enfants devrait s'en passer.

AUTRES COMMENTAIRES :

- Les participants souhaitaient que la décision relative à la sélection des clients soit prise en bonne partie par la collectivité. Certains ont fait valoir la nécessité d'un mécanisme d'appel pour étudier les allégations de favoritisme.

- Bien qu'au courant de l'engagement pris par le gouvernement de n'aider que les ménages éprouvant un besoin impérieux de logement, plusieurs ont plaidé la cause des personnes qui habitent des endroits particulièrement éloignés et isolés et dont le revenu dépasse à peine la norme d'admissibilité mais qui n'ont pas véritablement de choix de logement. Il est cependant à remarquer qu'une certaine latitude est permise pour les cas où le revenu excède à peine la norme fixée : 10 p. 100 des demandeurs approuvés peuvent avoir un revenu qui dépasse le plafond déterminant les besoins impérieux, pourvu qu'ils soient encore dans le besoin.

- On a aussi mentionné que le manque de prêteurs privés dans ces collectivités constitue un problème pour les ménages qu'un revenu à peine plus élevé que la norme exclut des programmes.

SECTION 5.5

PARTICIPATION DES CLIENTS À LA CONSTRUCTION

COMMENTAIRES RELIÉS AUX SECTIONS 3 ET 4 :

- La nécessité d'offrir et d'encourager une option d'autoconstruction (c.-à-d. que la majeure partie de la main-d'œuvre est fournie par le client ou la collectivité) a été vigoureusement défendue. Cependant, en ce qui touche la participation aux tâches secondaires (par ex. lorsqu'une maison est construite par un entrepreneur mais que le client effectue de menus travaux tels que la peinture), le consensus n'a pas été possible : beaucoup étaient d'avis qu'il serait très compliqué de tenir compte de cette participation dans le mécanisme de remboursement, y voyaient des problèmes de contrôle et de coordination et s'interrogeaient sur l'acceptation de ces travaux par les entrepreneurs et l'incidence possible sur la garantie de l'entrepreneur.

- Il faut également tenir compte des efforts de ceux qui ont fait une mise de fonds en travail, a-t-on précisé.

- On a de plus affirmé qu'une formation et un appui suffisants étaient essentiels au succès. Certains ont ajouté que le choix de directeurs de travaux et de responsables de l'application du programme qui pourraient fournir cet appui était tout aussi important que la sélection des clients.

- On a exprimé l'avis qu'à peu près n'importe quelle personne suffisamment motivée et bénéficiant de l'appui et de la formation nécessaires pouvait construire elle-même une maison. Donc, l'option d'autoconstruction devrait être offerte à quiconque a démontré la volonté et la motivation voulues. Beaucoup de participants ont dit que cette option était réaliste même pour les personnes physiquement incapables d'accomplir le travail elles-mêmes, pourvu qu'elles reçoivent l'appui de leur famille, de leurs amis ou de la collectivité. Quoique l'expérience semble confirmer l'opinion des participants selon laquelle quiconque est suffisamment motivé et soutenu peut construire sa maison, il est difficile de déterminer qui possède cette motivation : l'autoconstruction est une entreprise très ardue et bien des personnes qui se croyaient à la hauteur ont finalement constaté le contraire.

- Les participants ont vivement recommandé que les anciens clients donnent des conseils aux futurs clients pour que ceux-ci comprennent exactement l'enjeu et ne nourrissent pas d'attentes irréalistes.

AUTRES COMMENTAIRES :

- Des participants ont expliqué qu'une option possible d'autoconstruction pourrait consister à donner à chaque personne participant à l'initiative une formation dans un aspect particulier de la construction, afin qu'elle s'en serve ensuite pour aider à construire de nombreux logements dans sa collectivité, plutôt que de se limiter au sien.

- Certains ont fait observer que l'autoconstruction offrait une excellente occasion de tirer profit de programmes de formation appuyés par d'autres ministères et organismes gouvernementaux (par ex. Emploi et Immigration); ils estimaient que la SCHL devrait informer les collectivités des genres de programme disponibles et de la façon d'en tirer parti.

SECTION 5.6

NORMES DE CONSTRUCTION ET DE VIABILISATION

COMMENTAIRES RELIÉS AUX SECTIONS 3 ET 4 :

- L'idée d'un meilleur contrôle de la qualité a reçu un solide appui des participants. Ils ont suggéré à cette fin de procéder à des inspections plus minutieuses et plus fréquentes pendant les travaux, d'effectuer des retenues de garantie suffisantes pour assurer que l'entrepreneur viendra terminer les travaux ou reprendre des travaux mal faits, et d'exiger que la maison soit acceptée par le client propriétaire, par l'entrepreneur et par l'inspecteur avant que l'entrepreneur soit rémunéré.

- La plupart s'entendaient à dire que les logements devraient être construits selon une norme nationale de qualité, mais beaucoup ont ajouté qu'il fallait aussi tenir compte des conditions locales (climat,) et de l'intégrité à long terme du logement (par ex. sous l'aspect de la durée utile). Des normes nationales de qualité sont donc nécessaires, en tant qu'exigence minimale, mais le contexte local peut requérir des normes encore plus strictes.

- Quelques participants ont toutefois soutenu qu'il devrait être permis à une collectivité ou une personne de faire construire des logements selon une norme différente (par ex. touchant les services de base) si elle le désire.

- Les participants ont aussi affirmé que les programmes provinciaux de garantie des maisons sont peu utiles. La plupart jugeaient que ces programmes fonctionnent mal (par ex. il faut souvent intenter une action pour forcer l'entrepreneur à revenir effectuer le travail nécessaire).

AUTRES COMMENTAIRES :

- Certains participants ont recommandé d'explorer la possibilité d'un genre de fonds de réserve, pour les clients propriétaires, afin de s'assurer qu'ils auront les moyens d'effectuer d'importantes réparations (par ex. on pourrait faire payer aux clients un pourcentage supplémentaire de leur revenu redressé ou un montant forfaitaire qui serait versé à un fond d'où ils pourraient ensuite tirer les sommes requises pour effectuer d'importantes réparations).

- Quelques-uns ont soutenu que le gouvernement fédéral devrait s'occuper d'aménager et de viabiliser les terrains (par ex. en consacrant des fonds à l'aménagement de terrains destinés à la construction) lorsque la province n'a pas su répondre adéquatement au besoin, même s'il en résulte une diminution du nombre de logements produits.

SECTION 5.7

AIDE AUX RÉPARATIONS D'URGENCE

COMMENTAIRES RELIÉS AUX SECTIONS 3 ET 4 :

- Les participants se sont entendus sur la nécessité d'un programme de réparations d'urgence. À leur avis, les directives du programme actuel sont judicieuses, mais le programme connaît des problèmes de mise en application (lenteur, manque de souplesse); un système d'avances à justifier pourrait représenter une solution.

- On a également préconisé une augmentation du montant des subventions. Certains ont dit souhaiter qu'il y ait un montant de base et que les frais de transport soient comptabilisés séparément. Quelques-uns ont suggéré que le montant des subventions soit indexé et d'autres, que le montant actuel soit doublé.

- Les participants ont aussi appuyé l'idée d'une répétition de l'aide, pourvu que cette aide soit versée de façon *rationnelle* et que le bon sens la justifie.

- Les participants étaient généralement d'avis qu'aucune aide aux réparations d'urgence ne devrait être versée pour les résidences secondaires utilisées pendant de longues périodes à des fins lucratives (par ex. la cabane d'un trappeur). Certains étaient cependant persuadés du contraire.

AUTRES COMMENTAIRES :

- Des participants ont aussi précisé que l'obtention d'une aide aux réparations d'urgence ne devrait pas empêcher les ménages de recevoir d'autres formes d'aide (par ex. en vertu du PAREL) et que les propriétaires-occupants bénéficiant du LRA devraient être admissibles à cette aide aux réparations d'urgence.

- Quelques participants trouvaient aussi que l'achat de détecteurs de fumée devrait constituer une dépense admissible en vertu du programme et qu'une aide devrait être versée à cet égard, même si le client n'envisage pas d'autres dépenses (ces participants souhaitaient aussi que des détecteurs de fumée soient fournis à tous les clients LRA).

COMMENTAIRES RELIÉS AUX SECTIONS 3 ET 4 :

Collaboration de la collectivité :

- Les participants ont réaffirmé qu'il fallait encourager et faciliter une plus grande collaboration des collectivités. Ils ont jugé difficile d'établir des critères particuliers pour déterminer qui apporterait sa collaboration et quelques-uns ne voyaient pas la nécessité de tels critères. Néanmoins, les critères suivants ont paru ressortir :
  - les personnes en question doivent recevoir l'appui de la collectivité;
  - le groupe doit être financièrement solide;
  - le double emploi doit être réduit au minimum;
  - il faut se servir autant que possible de l'infrastructure existante; et
  - le groupe doit démontrer la capacité et la responsabilité nécessaires (par ex. avoir déjà rempli avec succès certains rôles vis-à-vis du logement ou dans d'autres domaines d'engagement communautaire).

- De l'avis général, il faut s'orienter de façon mesurée et bien contrôlée dans cette direction et obtenir l'appui nécessaire.

Retombées économiques :

- Les participants ont aussi réaffirmé qu'il fallait prendre les mesures qui s'imposent pour que les retombées économiques des dépenses affectées au logement profitent aux localités qui bénéficient du LRA. La plupart estimaient qu'il valait la peine de dépenser un peu plus pour le logement si la collectivité devait plus tard en retirer une plus grande prospérité économique, et peut-être une diminution des coûts de logement en raison de la main-d'œuvre qualifiée qu'elle aura acquise.

- On a également exprimé l'avis que les efforts en ce sens ne devaient pas obligatoirement coûter plus cher. Par exemple, la création d'une main-d'œuvre qualifiée dans la collectivité réduirait les coûts de construction, à la longue, puisqu'il ne serait plus nécessaire de faire venir à grands frais des entrepreneurs et des ouvriers par avion pour construire des maisons. Il n'existe malheureusement pas de preuves concluantes en ce sens : dans certains cas où l'on a procédé ainsi, les coûts n'ont pas été plus élevés, tandis qu'ailleurs il l'ont été.

- Les pratiques d'appels d'offres ont donné lieu à de vives discussions. Tout en appuyant l'idée de faire intervenir la concurrence, les participants ont soutenu que le gouvernement devait encourager et former des entrepreneurs et des gens de métiers locaux afin qu'ils puissent concurrencer les entrepreneurs externes plus puissants. On a aussi suggéré que les appels d'offres soient plus limités, afin que le petit entrepreneur puisse présenter une soumission (car, lorsque le gouvernement lance un appel d'offres pour de nombreuses maisons en même temps, le petit entrepreneur est exclu simplement parce que son entreprise est trop petite pour effectuer tout le travail), ou que le gouvernement ou le groupe de mise en œuvre agisse à titre d'entrepreneur général et engage directement des gens de métier locaux.

AUTRES COMMENTAIRES :

- Certains participants ont bien pris soin de préciser que, quelles que soient les solutions retenues, elles ne devraient pas faire obstacle aux discussions actuelles et futures sur l'autogestion.

- Les participants tenaient également à ce que les pouvoirs soient à la mesure des responsabilités. Par exemple, si une collectivité se charge de sélectionner les clients, elle doit pouvoir choisir, en tenant compte des directives, ceux qu'elle juge les plus démunis.

SECTION 5.9

LIGNE DE CONDUITE RELATIVE AUX ENDROITS

COMMENTAIRES RELIÉS AUX SECTIONS 3 ET 4 :

- Bien que cette question ait soulevé de vives discussions, la majorité des participants ont affirmé que la limite actuelle de 2 500 habitants était judicieuse, au moins en ce qui touche les propriétaires-occupants, mais qu'ils souhaitaient plus de souplesse : tout en appuyant la limite actuelle de dérogation de 10 p. 100, la plupart voulaient qu'aucune condition ne restreigne cette latitude. Cependant, quelques-uns étaient convaincus que la limite devrait être haussée.

- Quelques solutions autres que la limite de 2 500 habitants ont cependant été suggérées : beaucoup ont proposé de supprimer tout simplement cette limite pour les régions sans marché, tandis que d'autres en ont proposé la suppression dans le cas du logement locatif.

- On a demandé comment ces restrictions se justifiaient, mais cette question a été peu débattue et n'a donné lieu à aucune suggestion.

AUTRES COMMEMTAIRES

- Plusieurs participants se sont interrogés sur la manière dont on détermine si une région a plus de 2 500 habitants. On a jugé inacceptable de regrouper plusieurs petites collectivités de 500 ou 600 habitants en un centre plus considérable de 2 500 habitants.

SECTION 5.10

PROBLÈMES DÉCELÉS DANS LE PARC LRA

COMMENTAIRES RELIÉS AUX SECTIONS 3 ET 4 :

- Les participants ont insisté sur la nécessité de s'attaquer prioritairement aux problèmes existants, mais ils n'ont pu ou n'ont pas voulu indiquer d'où les fonds nécessaires devaient provenir (par ex. en réaffectant des fonds destinés aux nouveaux engagements). Ils ont soutenu que les solutions pertinentes dépendraient éventuellement beaucoup de la forme donnée au nouveau programme et de la compatibilité possible de l'ancien programme avec le nouveau. Selon eux, ces modifications suffiraient à régler de nombreux problèmes.

- Dans le cas des problèmes persistants, les participants ont soutenu que chaque cas devait être étudié séparément : il faut trouver les causes et discuter des solutions possibles avec le client (par ex. ajouter les arriérés à la fin de la période d'amortissement).

- Les participants ont également souligné qu'il faut traiter équitablement d'une part les clients qui ont des arriérés de paiement ou des problèmes de réparation et, d'autre part, ceux qui n'en ont pas, et qu'il sera parfois opportun de rééchelonner les paiements.

- Bien que certaines mesures s'imposent pour résoudre les problèmes d'entretien et de réparation en général, plusieurs participants étaient d'avis que le gouvernement doit apporter une attention spéciale aux problèmes de réparation découlant de vices de la construction initiale plutôt que de la négligence ou de l'ignorance des clients. On a préconisé une assistance spéciale pour des motifs d'équité (par ex. si les clients ne sont aucunement responsables des problèmes, alors que d'autres personnes qui ont bénéficié du programme dans des circonstances identiques n'éprouvent pas ces problèmes parce que leur logement a été correctement construit).

Conseils :

- La nécessité de fournir des conseils mieux adaptés aux clients a été soulignée. Ce service doit être amélioré à toutes les étapes (c.-à-d. avant l'engagement, après l'occupation et régulièrement par la suite). Les conseils actuellement fournis en vertu du programme visent des cas particuliers et figurent très peu dans les barèmes de droits des agents et les normes de rendement des employés gouvernementaux, au moins dans la mesure requise pour accomplir un travail efficace.

- Les participants ont aussi précisé que les conseils peuvent exercer une grande influence sur les pratiques d'entretien et les arriérés des clients, d'où l'efficience de cet outil.

- Quelques-uns ont suggéré d'accorder plus de pouvoirs à ceux qui donnent les conseils, c'est-à-dire des pouvoirs correspondant à leurs responsabilités (par ex. pour rééchelonner les paiements ou obliger le client à assister à un atelier). Comme les conseillers sont bien placés pour juger si les raisons d'un retard ou d'une omission de paiement sont légitimes, ils devraient être capables d'agir en conséquence, a-t-on soutenu.

AUTRES COMMENTAIRES :

- Certains participants ont aussi proposé de faire participer directement le client au choix de la solution de logement adaptée à son cas. Les solutions devraient être fondées sur les besoins du client, et non vice versa. On a de plus insisté sur l'importance de s'assurer que les clients comprennent les solutions et ce que chacune exigera d'eux.

SECTION 6

LA PROCHAINE ÉTAPE

Tout est maintenant en place. Grâce aux nombreux renseignements recueillis jusqu'ici (évaluation, exposés écrits, réunions de consultation, ateliers), nous avons une base solide pour élaborer des lignes de conduite et des programmes dans ce domaine. La SCHL est en mesure de comprendre les problèmes actuels et d'apprécier à leur juste valeur les opinions et les nombreuses suggestions formulées sur l'orientation à donner aux programmes et aux lignes de conduite. Les commentaires issus des ateliers seront examinés à la lumière des résultats de l'évaluation, en tenant compte des restrictions financières et des objectifs du gouvernement fédéral en matière de logement social. Nous sommes convaincus de pouvoir utiliser le plus efficacement possible les fonds disponibles pour le logement.

Comme nous l'avons souligné à la section 2, la SCHL rédigera maintenant ses recommandations et les soumettra au gouvernement fédéral qui en fera l'examen. Nous désirons remercier tous ceux et celles qui ont collaboré à cette consultation. Vos efforts nous ont grandement facilité la tâche. Votre expérience et vos connaissances nous ont été d'un précieux secours.